

RAPPORT FINAL
de la Commission chargée de l'évaluation de la politique
du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers

présidée par
le professeur émérite Marc BOSSUYT

présenté à la Ministre de l'Asile et de la Migration
le 15 septembre 2020

In memoriam
professeur émérite Etienne VERMEERSCH¹

¹ Le présent rapport final est dédié au professeur émérite Etienne Vermeersch († 18 janvier 2019) qui a présidé les Commissions précédant la Commission actuelle (voir également le rapport intermédiaire du 22 février 2019, p. 8). Les rapports finaux de ces Commissions ont été présentés aux ministres de l'Intérieur de l'époque le 21 janvier 1999 et le 31 janvier 2005.

Table de matières

Table de matières	3
Liste des abréviations	6
Introduction	9
Partie I. Questions importantes	12
Section 1. Le contexte dans lequel s'inscrit la politique de retour	13
Section 2. Proposition visant à transférer le contrôle de la privation administrative de liberté du pouvoir judiciaire au Conseil du contentieux des étrangers.....	17
Section 3. Proposition alternative concernant les visites domiciliaires	22
Section 4. L'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH dans le cadre de la procédure d'éloignement.....	25
Section 5. Position de la Commission par rapport aux recommandations de MYRIA	33
Partie II. Analyse de la politique de retour	37
Table de matières des fiches.....	38
Introduction aux fiches.....	39
Fiche 1. Trajet de retour volontaire de Fedasil.....	41
Fiche 2. Guichets de retour de Fedasil	45
Fiche 3. Coopération avec les partenaires locaux concernant la diffusion des informations sur le retour volontaire	47
Fiche 4. Procédure SEFOR	50
Fiche 5 . Encadrement du retour de familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier depuis un logement privé.....	53
Fiche 6. Alternatives au maintien.....	55
Fiche 7. Interception d'un étranger en séjour irrégulier sur le territoire lors d'un contrôle de police ou d'une inspection – décision de maintien	59
Fiche 8. Interception d'un mineur étranger non accompagné.....	62
Fiche 9. L'étranger en séjour irrégulier dans un établissement pénitentiaire (purgeant une peine ou sous mandat d'arrêt)	64
Fiche 10. Refus d'entrée et refoulements aux postes Schengen situés aux frontières extérieures	68
Fiche 11. Recours contre les décisions d'éloignement et de maintien	71
Fiche 12. Obligation d'information - Droit à l'assistance juridique	73
Fiche 13.1. Maintien et éloignement des personnes vulnérables	76

Fiche 13.2. Fit to Fly – Fit to Stay	78
Fiche 14. Examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH	79
Fiche 15. Demandes de protection et de séjour durant le maintien.....	81
Fiche 16. Documents de voyage	85
Fiche 17. Réservation d'un vol vers le pays de destination.....	89
Fiche 18. Eloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale	96
Fiche 19. 'Special flights'.....	100
Fiche 20. Suivi des éloignements forcés - Le rôle de l'AIG.....	103
Fiche 21. Le rôle de l'UE en matière de retour.....	111
Fiche 22. Migration de transit	117
Fiche 23. Le coût d'un séjour en centre fermé par rapport au coût d'un séjour en prison	122
Fiche 24. Eloignements - chiffres de 2010 à 2019.....	127
Partie III. Recommandations de la Commission	130
1. Nouvelles initiatives législatives.....	131
1.1. A l'égard de l'étranger concerné	131
1.2. Concernant les articles 3 et 8 de la CEDH	131
1.3. En vue de l'éloignement des étrangers détenus	131
1.4. En ce qui concerne l'échange d'informations.....	131
1.5. Mise en œuvre effective des éloignements.....	132
1.6. En ce qui concerne les demandes et procédures successives	132
1.7. En ce qui concerne le coaching des familles avec enfants mineurs installées dans leur propre logement.....	132
1.8. En ce qui concerne les MENA	132
2. Moyens.....	132
2.1. Davantage de places dans les centres fermés	132
2.2. Augmentation des effectifs de l'OE	133
2.3. Augmentation des effectifs de la Police fédérale	134
2.4. Davantage de moyens pour les MENA	134
2.5. Support ICT plus important et de meilleure qualité	134
2.6. Davantage de moyens pour les mécanismes de contrôle.....	135
3. Coopération.....	136
3.1. OE et Fedasil	136
3.2. OE et police	136
3.3. OE et SPF Justice	137

3.4. OE et transporteurs/compagnies aériennes.....	137
3.5. OE et CGRA.....	137
3.6. OE et Ordre des avocats	138
4. Autres.....	138
Partie IV. Coût de la politique de retour et d'éloignement	139
1. Impact budgétaire retours – OE.....	140
2. Les décisions et le budget du CGRA - Comparaison 2009-2018	144
3. Conseil du Contentieux des Étrangers - Comparaison entre l'année judiciaire 2008/2009 et l'année civile 2018.....	147
4. Frais de la Police fédérale dans le cadre des éloignements - Comparaison 2009-2018 .	149
5. Budget Fedasil pour le retour volontaire 2009 - 2018	151
Annexes	154
Annexe 1. Composition de la Commission.....	155
Annexe 2. Aperçu des réunions de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers.....	156

Liste des abréviations

AIG	Inspection générale de la police fédérale et de la police locale
ANAD	Accompanied inadmissible person
BIS	Biometric Identification Service
BNG	Banque de données nationale générale de la police
CAT	Centre administratif pour migrants en transit
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
C.C.	Cour constitutionnelle
CCE	Conseil du contentieux des étrangers
C.E.	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CGRA	Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides
CJRO	Collecting joint return operation
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union européenne
CMA	Chambre des mises en accusation
CNRO	Collecting national return operation
COO	Centre d'observation et d'orientation
Cour eur. D.H.	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DEPA	Deported person accompanied
DEPO	Deported person
DEPU	Deported person unaccompanied
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile

EBCG	European Border and Coast Guard – Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
EP	Établissement pénitentiaire
ERRIN	European Return and Reintegration Network
ESSP	Équipe de soutien social et psychologique de la police aérienne
ETP	Équivalent temps plein
EURLO	European Return Liaison Officer
EZA	Extra zorg en aandacht
FAMI	Fonds Asile, Migration et Intégration
FAR	Frontex Application for Return
FITT	Maison ouverte pour des familles
INAD	Inadmissible person
JRO	Joint return operation
LP	Laissez-passer
LPA	La police aérienne
M.B.	Moniteur belge
MENA	Mineur étranger non accompagné
NRO	National return operation
OE	Office des Étrangers
OIM	Organisation Internationale de la Migration
ONG	Organisation non gouvernementale
OQT	Ordre de quitter le territoire
POR	Place ouverte de retour
RA	Rapport administratif
RECAMAS	Return Case Management System

RGPD	Règlement général sur la protection des données
RV	Retour volontaire
SEFOR	Sensibilisation, Follow-up et Return
SF	Special flight
SIS	Système (d') information Schengen
SPF	Service Public Fédéral
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas

Introduction

Le présent rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers fait suite au rapport intermédiaire² de cette même Commission qui a été présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 22 février 2019. Le rapport final doit être lu conjointement avec ce rapport intermédiaire et, dans la mesure où elles ne sont pas explicitement contredites par le présent rapport final, l'ensemble des recommandations de ce rapport intermédiaire reste pleinement d'application.

Le présent rapport final comprend quatre parties. Dans la section 1 de la première partie, le président explique le contexte général dans lequel s'inscrit la politique de retour. La première partie comporte, en outre, plusieurs sections détaillant un certain nombre de questions spécifiques. Dans la section 2, la Commission propose de transférer le contrôle sur la privation administrative de liberté des étrangers en vue de leur éloignement du territoire du pouvoir judiciaire au Conseil du contentieux des étrangers (CCE). La section 3 expose une proposition alternative par rapport à la visite domiciliaire dans la situation où un étranger se cache pour se soustraire à une mesure d'éloignement du territoire. La section 4 traite de la problématique de l'appréciation du risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Enfin, la section 5 présente la position de la Commission sur les douze recommandations que Myria (le Centre fédéral de la migration) a adressées à la Commission.³

La deuxième partie du rapport final est constituée de 24 fiches dans lesquelles une série de composantes de la politique de retour sont analysées. Elles sont toutes accompagnées de recommandations dans l'optique de rendre cette politique plus humaine et plus efficace. Un inventaire précis des nombreuses mesures prises pour éloigner du territoire les étrangers qui ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner sur le territoire est ainsi dressé. Peu de personnes se rendent compte de la complexité du processus d'éloignement d'étrangers du territoire. En effet, les obstacles rencontrés par les autorités chargées de la mise en œuvre de cette politique sont légion. Les principales pierres d'achoppement échappent à l'emprise du gouvernement parce qu'ils requièrent la coopération (ou du moins, l'absence d'opposition) des autorités du pays d'origine des étrangers.

Dans la troisième partie, par souci de clarté, les recommandations formulées à la fin de chaque fiche sont rappelées successivement. Il s'agit de pas moins de 62 recommandations portant sur des domaines très variés. Certaines d'entre elles requièrent des efforts financiers supplémentaires. Néanmoins, la Commission est persuadée que l'application de l'ensemble des recommandations permettrait, à terme, de réduire les dépenses. Puisque le séjour irrégulier représente un coût élevé pour la société, toute mesure entraînant une diminution du nombre de personnes en séjour irrégulier s'accompagne d'une réduction du coût non seulement social mais aussi financier. L'objectif n'est pas tant la réduction des personnes en séjour irrégulier actuellement sur le territoire en soi mais surtout la réduction de ceux qui s'appêtent à se rendre

² https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRES_FR.pdf.

³ Le 13 juin 2020, la Commission a reçu le rapport « Au-delà du retour : à la recherche d'une politique digne et durable pour les personnes migrantes en séjour précaire ou irrégulier » lors du Colloque inter-associatif organisé le 9 décembre 2019 au Parlement fédéral à Bruxelles (<https://www.cncd.be/IMG/pdf/2020-06-rapport-migrations-au-dela-du-retour.pdf>). Ce rapport (pp. 36-38) contient également six "recommandations politiques aux autorités belges". Comme le rapport n'a été reçu qu'après la transmission du rapport final de la Commission aux services de traduction, il n'a pas été possible à la Commission d'y répondre explicitement. Néanmoins, le rapport final contient de nombreux éléments qui peuvent être considérés au moins comme une réponse implicite à ce rapport et à ces recommandations.

irrégulièrement dans notre pays, lorsqu'ils se rendraient compte que la politique d'éloignement serait devenue beaucoup plus efficace que maintenant.

Dans la quatrième partie, nous nous efforçons de dresser le bilan des coûts des politiques de retour et d'éloignement. Nous entendons ainsi favoriser une plus grande transparence de la politique et avoir une meilleure vue sur la portée des mesures qui doivent encore être prises. Ce faisant, une comparaison est établie entre les coûts en 2009 et les coûts en 2018 : précisément dix années pendant lesquelles le nombre de demandes d'asile a été très similaire. Cela facilite la comparaison et permet de mieux analyser l'évolution des coûts. Le coût de la politique montre également que notre société peut difficilement se permettre le luxe de multiplier les efforts déployés par les différents services concernés et les coûts ainsi occasionnés à cause d'un manque de coopération, sans même parler des résistances auxquelles ces derniers sont trop fréquemment confrontés.

Tel qu'indiqué dans le rapport intermédiaire (p. 8), le premier et principal objectif de la Commission consiste à « promouvoir la transparence et le dialogue dans ce domaine ». En ce qui concerne le dialogue, le rapport intermédiaire s'est appuyé, dans une large mesure, sur de multiples contributions d'un large éventail d'organismes et d'organisations non gouvernementales sur lesquelles les autorités publiques responsables ont exprimé leur point de vue. Le rapport final vise essentiellement la transparence. Il analyse en détail les différentes étapes de la procédure d'éloignement. Il pointe également les difficultés à surmonter et formule des recommandations pour améliorer le déroulement de la procédure. Les mesures préconisées s'adressent non seulement aux pouvoirs publics mais aussi à la société dans son ensemble. Certaines recommandations nécessitent des mesures de nature législative, tandis que d'autres sont de nature administrative ou structurelle.

Il est important que chacun comprenne qu'une politique migratoire sans politique de retour est défailante. Toutefois, il ne suffit pas de ne jurer que par ce principe si l'on n'en tire pas les conclusions qui s'imposent, tant lorsque des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre une politique de retour que lorsque l'éloignement doit être assuré dans des cas individuels.

Grâce notamment au fait que les recommandations des Commissions Vermeersch I (1999) et II (2005) ont été généralement mises en œuvre (voir le chapitre II du rapport intermédiaire, pp. 32-54), la politique de retour en Belgique est organisée de manière à offrir de larges garanties d'une organisation des éloignements dans des conditions humaines. En revanche, son efficacité laisse beaucoup à désirer. La Commission sait que la mise en œuvre des nombreuses recommandations reprises dans le présent rapport final ne sera possible qu'à condition de bénéficier du soutien d'un gouvernement et d'une majorité parlementaire fermement résolus à mener une politique migratoire juste. Le coût social et budgétaire d'une approche hésitante ou de l'absence d'une approche harmonisée peut difficilement être surestimé. La migration, l'un des défis majeurs de notre époque, demande une approche cohérente et rationnelle.

La Commission est parfaitement consciente que le présent rapport final n'a pu apporter qu'une modeste contribution à cette approche. La politique de migration en général, et la politique de retour en particulier, comportent une kyrielle d'aspects susceptibles de faire l'objet d'études approfondies et de réflexions interminables. La contribution de la Commission se distingue néanmoins par le fait qu'elle s'appuie sur les connaissances et l'expérience des administrations chargées de la mise en œuvre de cette politique. Le présent rapport final ne saurait certainement prétendre représenter l'aboutissement des contributions que ces administrations peuvent apporter conjointement dans ce domaine. La poursuite des activités de cette Commission (bien

qu'à une fréquence réduite de réunions et de rapports) s'avère souhaitable, d'autant que le contexte dans lequel cette politique doit être menée est en constante évolution (voir chapitre I du rapport intermédiaire, pp. 11-31). Enfin, il convient de remercier les membres de la Commission pour leur coopération constructive, ainsi que les nombreux organismes et organisations non gouvernementales pour leur collaboration. Ces remerciements s'adressent tout particulièrement au personnel des services concernés et au secrétariat de la Commission.

Partie I. Questions importantes

Section 1. Le contexte dans lequel s'inscrit la politique de retour

La politique de retour, qui fait l'objet d'une évaluation par cette Commission, fait partie intégrante de la politique de migration. Le postulat de base de la politique migratoire est que la migration qui se déroule « de manière sûre, ordonnée et régulière » est enrichissante tant pour les pays d'accueil que pour les migrants eux-mêmes. C'est précisément ce que défend le Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté sans vote à Marrakech le 13 décembre 2018.⁴ Cependant, le rapport que vous avez sous les yeux ne traite pas de ces migrations. Il porte sur le retour, dans leur pays d'origine, d'étrangers qui ne sont généralement pas venus dans notre pays de manière sûre, ordonnée ou régulière. En l'occurrence, il est question d'étrangers qui n'ont pas obtenu le droit d'entrer sur le territoire ou dont le séjour sur le territoire n'est pas (ou du moins, plus) régulier. Cette forme de migration est particulièrement problématique. Le séjour irrégulier sur le territoire est non seulement contraire à la loi, mais il entraîne inévitablement d'autres infractions, notamment aux réglementations fiscales et de sécurité sociale. La lutte contre ce type de migration n'entre donc pas en contradiction avec une approche positive de la migration. Au contraire, une politique de retour efficace et effective représente un élément indispensable d'une politique migratoire juste.

Le Pacte pour les migrations prévoit également que l'action transnationale face au trafic de migrants devrait être renforcée (objectif 9), que la traite de personnes devrait être prévenue, combattue et éliminée (objectif 10) et qu'une coopération devrait être mise en place pour faciliter le retour et la réintégration durable des migrants (objectif 21). Il est également rappelé que les États peuvent opérer la distinction entre migrations régulières et irrégulières (point 15, c) et qu'ils sont tenus de réadmettre leurs propres ressortissants (point 37).

Les personnes à éloigner sont des étrangers venus dans notre pays sans avoir obtenu l'autorisation requise, y séjournent plus longtemps que l'autorisation accordée ou ont demandé une protection internationale alors qu'ils ne peuvent y prétendre. Par conséquent, ils ont l'obligation légale de quitter le territoire et, s'ils ne le font pas d'initiative, ce qui est bien sûr préférable, ils y seront contraints si nécessaire. Un éloignement forcé n'implique pas de devoir recourir à l'emploi de la force physique. Dans la plupart des cas, un accompagnement par un personnel spécialisé est suffisant sans que celui-ci ne doive recourir à la force physique.

L'éloignement et le retour constituent des obligations imposées non seulement aux personnes qui se voient délivrer une décision de retour, mais aussi aux États membres en vertu du droit communautaire. La directive Retour⁵ du 16 décembre 2008 oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la décision de retour si aucun délai de départ volontaire n'a été accordé ou si l'intéressé n'a pas respecté l'obligation de repartir dans le délai imparti pour le départ volontaire. D'après un arrêt du 15 février 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, cette directive vise à garantir que les États membres mettent en œuvre une politique d'éloignement « efficace ». Selon la Cour, tant le « devoir de loyauté » incombant aux États membres que les exigences « d'effectivité » résultent de l'obligation d'éloigner le plus rapidement possible les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.

⁴ La résolution approuvant le Pacte a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2018 par 152 voix contre 5 (États-Unis, Hongrie, Israël, Pologne et République tchèque) et 12 abstentions (Algérie, Australie, Autriche, Bulgarie, Chili, Italie, Lettonie, Libye, Liechtenstein, Roumanie, Singapour et Suisse). La Slovaquie et 23 autres pays n'ont pas pris part au vote.

⁵ Voir l'article 8, § 1^{er}, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Lorsque j'étais Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (1987-1997), j'ai souvent répété que cela n'avait aucun sens d'avoir des procédures pour décider de qui est autorisé à rester dans notre pays et qui ne l'est pas, si ceux qui n'y sont pas autorisés, peuvent quand même y rester. Toutes ces procédures, ces efforts et ces coûts sont vains si les décisions prises ne sont pas suivies d'effets. Avec le temps, les garanties offertes par ces procédures se sont accrues: longues auditions menées par des fonctionnaires hautement qualifiés et chevronnés, chapeautés par un Commissaire général indépendant, assistance juridique gratuite fournie par des avocats, introduction fréquente de recours devant des juges indépendants et spécialisés, etc. La catégorie des personnes auxquelles la protection est accordée s'est étendue grâce à l'introduction de la protection subsidiaire, à une interprétation de plus en plus large des motifs de persécution et à l'effet extraterritorial conféré à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).⁶ Les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale et ne peuvent s'appuyer sur aucune autre base juridique, doivent quitter le territoire. Pour ce faire, toutes sortes d'aides sont proposées aux personnes concernées.

Les procédures de séjour perdent toute crédibilité si l'on en vient à appliquer uniquement les décisions positives et pas les décisions négatives. On ne peut pas non plus exiger qu'en plus d'accorder des droits et des facilités à ceux qui obtiennent une protection, les autorités continuent à être tenues responsables de ceux qui ont demandé à tort une protection. L'absence d'exécution des décisions négatives incite, en outre, des personnes à venir dans notre pays, même si elles savent qu'elles ne peuvent pas bénéficier d'un droit de séjour. Appliquer uniquement les décisions positives entame la confiance de la population dans les procédures de séjour. Cela compromet aussi le socle de soutien de l'accueil des bénéficiaires d'une protection internationale.

Il est préférable que ceux qui sont obligés de quitter notre pays le fassent sans contrainte. Si les intéressés savent qu'ils seront, en fin de compte, tout de même éloignés, ils donneront la préférence à un départ volontaire sans qu'il faille employer la contrainte physique. Plus les éloignements forcés sont efficaces et efficients, plus les personnes en séjour irrégulier décideront de quitter le pays volontairement. Par ailleurs, plus la probabilité d'un éloignement forcé est grande, plus les personnes à éloigner repartent volontairement. Nombreux sont ceux qui viennent dans notre pays après avoir payé des sommes importantes à des passeurs. Ce ne sont pas nécessairement les plus nécessaires qui parviennent à arriver dans notre pays. Or, il est particulièrement difficile de protéger efficacement les frontières extérieures de l'Union européenne et de l'espace Schengen. Par conséquent, l'éloignement effectif des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale est l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre cette forme de traite ou de trafic d'êtres humains.

Lorsque des personnes n'ont pas été autorisées à séjourner sur le territoire et ne le quittent pas volontairement, il faut recourir à l'éloignement forcé. Le maintien préalable des personnes concernées dans un endroit déterminé est indispensable à cette fin. Ce maintien n'est pas une sanction mais un moyen indispensable pour réaliser l'éloignement. Il doit néanmoins rester le plus bref possible. C'est dans l'intérêt des autorités car plus le laps de temps entre le maintien et l'éloignement est court, plus le nombre de personnes qui peuvent être rapatriées est élevé. C'est aussi dans l'intérêt des personnes concernées, puisque la privation de liberté constitue une restriction de leurs droits. Dès qu'une décision d'éloignement est exécutoire, il faut donc éviter que des procédures puissent être réengagées successivement pour empêcher l'exécution de la

⁶ Voir aussi BOSSUYT, Marc, "The European Union confronted with an asylum crisis in the Mediterranean: reflections on refugees and human rights issues", *Journal européen des droits de l'homme*, 2015, pp. 581-605.

décision. L'éloignement d'étrangers requiert la coopération des autorités de leur pays d'origine. Toutefois, même lorsque des accords ont été conclus avec ces pays sur la réadmission de leurs ressortissants, leur mise en œuvre est encore souvent difficile. Comme il reste difficile d'éliminer les obstacles étrangers, les obstacles nationaux doivent être réduits autant que possible.

Le caractère humain de la politique de retour menée est garanti, notamment grâce au large suivi des recommandations des Commissions Vermeersch par les autorités compétentes, comme le rapport intermédiaire l'a démontré. Peu d'autres pays ont développé une telle politique dans la même mesure et avec autant de garanties, telles qu'une réglementation complète et détaillée, une formation approfondie du personnel participant à la mise en œuvre, la supervision par divers organismes de contrôle, etc.

Le séjour irrégulier sur le territoire est néfaste tant pour la société que pour les personnes concernées. Les personnes en séjour irrégulier sur le territoire n'ont, à l'exception des soins médicaux d'urgence, qu'un droit limité à une aide sociale, éprouvent des difficultés à subvenir légalement à leurs besoins fondamentaux et sont exposées à de nombreuses formes d'exploitation.⁷ La tolérance du séjour irrégulier ainsi que des fausses perceptions dans les pays d'origine incitent des étrangers à courir des risques mortels pour eux-mêmes et pour leurs enfants afin d'atteindre notre pays. C'est une erreur de croire que tolérer un séjour irrégulier fait preuve d'humanité. Une attitude qui laisse les abus persister et les encourage davantage à se multiplier est tout sauf humaine. L'on pourrait éviter beaucoup de drames humains si la politique faisait plus clairement comprendre que venir illégalement en Europe entraîne non seulement d'énormes dangers mais qu'en outre, cela, finalement, ne paie pas.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg aussi montre que tolérer un séjour irrégulier peut faire naître des obligations pour l'État d'accueil. Ainsi, dans son arrêt du 3 octobre 2014 dans l'affaire *Jeunesse c. Pays-Bas* (§ 116), la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'en raison de l'absence de retour forcé de la requérante surinamaïse le Gouvernement néerlandais avait « toléré » sa présence dans le pays, alors qu'elle aurait pu être expulsée pendant une grande partie de son séjour, qui a duré seize ans. La Cour semble partir du principe que, bien que les intéressés soient venus dans le pays d'accueil par leurs propres moyens, leur retour dans leur pays d'origine doit être organisé par les autorités du pays d'accueil et à leur charge. Tant dans cette affaire que dans celle de *Paposhvili c. Belgique* (arrêt de la Grande Chambre du 13 décembre 2016),⁸ l'absence d'exécution de l'ordre de quitter le territoire a contribué à la constatation d'une violation de la CEDH.

Le rapport final de la Commission entend lister les nombreux obstacles qui entravent une politique de retour et fournir des pistes pour l'adoption de mesures susceptibles de supprimer au maximum ces obstacles. Il y va de l'intérêt de la société, et, de surcroît, des intéressés eux-mêmes, que des informations correctes soient fournies sur la manière dont la politique de retour est menée. Il est par conséquent nécessaire de créer une plus grande transparence sur les

⁷ “Werknemers zonder papieren in België kunnen maar vijf dingen doen om te overleven: bedelen, een beroep doen op de vrijgevigheid van vrienden, sekswerk, criminele daden plegen of in het zwart werken”, Jan KNOCKAERT, Directeur *Fairwork Belgium*, *DS Weekblad*, 14 décembre 2019, p. 14.

⁸ Voir BOSSUYT, Marc, “La Cour de Strasbourg souhaite que les États parties instaurent une procédure d'asile médical”, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2017, pp. 651-668.

difficultés rencontrées dans le cadre de la politique de retour et sur les mesures à prendre pour la rendre plus humaine, plus efficace et plus efficiente.

Marc BOSSUYT

Section 2. Proposition visant à transférer le contrôle de la privation administrative de liberté du pouvoir judiciaire au Conseil du contentieux des étrangers

Dans sa mercuriale⁹ prononcée le 2 septembre 2019, Monsieur André Henkes, Procureur général près la Cour de cassation, a tenu un plaidoyer visant à confier le contrôle de la légalité¹⁰ de la mesure administrative de privation de liberté au Conseil du contentieux des étrangers (CCE), « une juridiction spécialisée déjà familiarisée avec la majeure partie du sujet » (n° 143).

Ainsi, le Procureur général rejoint la recommandation similaire reprise dans le rapport intermédiaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers,¹¹ présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 22 février 2019 :

« Il est recommandé de centraliser tous les différends en lien avec l'accès, le séjour et l'éloignement des étrangers auprès du CCE et de ne plus faire traiter certains litiges par des juridictions ordinaires. De la sorte, l'on pourrait être certain que seuls des juges ayant une connaissance et une expérience de ce genre d'affaires doivent se prononcer quant à cette problématique spécifique. »¹²

Bien que le Procureur général¹³ affirme qu'il ne fait aucun doute

« qu'un étranger privé de liberté en vue de son renvoi, ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'un inculpé placé sous mandat d'arrêt et maintenu en détention pour des motifs de sécurité publique » (n° 141),

il estime

« qu'il ne serait pas illogique qu'un étranger n'ayant commis aucune infraction et privé de liberté au seul motif qu'il se trouve illégalement sur le territoire, puisse à tout le moins bénéficier du même contrôle par le juge qu'une personne privée de liberté parce qu'il existe des indices sérieux de culpabilité du chef d'une infraction grave et que la détention est absolument nécessaire à la sécurité publique » (n° 142).

En effet, les deux catégories de personnes, bien que privées de leur liberté, ne se trouvent pas dans le même cas de figure:

- contrairement à l'inculpé, l'étranger maintenu administrativement n'est pas soupçonné d'avoir commis un crime grave et cette privation de liberté n'est pas nécessaire pour la sécurité publique;

⁹ A. HENKES, "La privation de liberté d'un étranger et le recours auprès du pouvoir judiciaire" (2019), https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/cour_de_cassation_pg_mercuriale_2019_fr.pdf.

¹⁰ La Cour de cassation donne une interprétation très large au contrôle de la légalité. Ainsi, dans son arrêt (P.18.0035.F) du 31 janvier 2018, la Cour de cassation a estimé que la Chambre des mises en accusation avait suffisamment motivé son arrêt en précisant que, compte tenu des informations connues, à savoir une situation générale au Soudan qui reste préoccupante en raison de violations persistantes des droits de l'homme, dont il n'est pas contesté que cette situation est étayée par de nombreux rapports détaillés d'ONG, et compte tenu d'un très grand nombre de reconnaissances de demandeurs d'asile soudanais ou de citoyens bénéficiant d'une protection subsidiaire, l'Office des Étrangers devait procéder préalablement aux examens nécessaires, notamment au regard de l'article 3 de la CEDH.

¹¹ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx>.

¹² Chapitre IV, J. « Protection des droits et mécanisme de plaintes », p. 81.

¹³ Le Procureur général propose également des modifications relatives au contrôle de la privation administrative de liberté des étrangers, mais précise que « ces propositions ne valent que dans la mesure où le contrôle de la mesure administrative de privation de liberté reste confié aux juridictions d'instruction sans être transféré au Conseil du contentieux des étrangers » (n° 139).

- bien qu'il se soit rendu coupable de l'infraction de séjour illégal sur le territoire,¹⁴ en principe, il n'est pas maintenu parce qu'il a commis cette infraction mais bien pour faciliter son éloignement; il n'est pas possible de contraindre un étranger qui n'a pas respecté l'ordre de quitter le territoire à y donner suite sans, au préalable, le priver de sa liberté en vue de son éloignement effectif; ce maintien administratif ne constitue pas une sanction de son séjour illégal mais simplement un moyen indispensable pour faire exécuter l'ordre; l'étranger aurait pu éviter le maintien dans un endroit déterminé en se conformant spontanément à l'ordre;¹⁵ une fois l'ordre exécuté, il est mis fin au maintien; si l'étranger coopère, il est généralement possible de mettre un terme à son maintien dans un délai très court.

Ces différences peuvent justifier que l'inculpé, qui fait l'objet d'une privation de liberté judiciaire, puisse introduire un recours de pleine juridiction devant le pouvoir judiciaire, tandis que le recours que l'étranger peut former contre une mesure administrative de maintien ne doit pas nécessairement être identique au recours contre une mesure judiciaire.

Le Procureur général se demande « s'il ne serait pas préférable de confier le contrôle de la légalité de la mesure administrative de privation au Conseil du contentieux des étrangers plutôt qu'au pouvoir judiciaire ». Il reconnaît que « certains juges du pouvoir judiciaire ordinaire [...] ne maîtrisent donc pas à suffisance des aspects techniques du droit des étrangers » (n° 143).

Il craint néanmoins que le transfert de cette compétence du pouvoir judiciaire aux juridictions administratives puisse poser problème à la lumière de l'article 144 de la Constitution¹⁶ aux termes duquel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux (n° 144). Ce problème constitutionnel n'est cependant pas insurmontable. Ainsi, dans son arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997, la Cour constitutionnelle a déjà estimé que:

“Lorsqu'une autorité étatique statue sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, avec les effets liés à cette décision en ce qui concerne l'admission au séjour et à l'établissement, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'État qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution. Il s'ensuit qu'une contestation portant sur la qualité de réfugié est une contestation portant sur un droit politique” (B.5).¹⁷

Dès lors que la mesure administrative de maintien d'un étranger en vue de son éloignement du territoire constitue un moyen indispensable permettant de faire exécuter l'ordre de quitter le territoire, il ne semble pas illogique que le contrôle de cette mesure administrative soit également exercé par des juridictions administratives (recours devant le CCE et pourvoi en cassation devant le Conseil d'État).

Une décision récente¹⁸ du Conseil constitutionnel français, prise le 4 octobre 2019 à la demande de la Cour de cassation française, considère qu'une telle mesure est conforme à la Constitution française. L'article L.556-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

¹⁴ L'article 75 de la loi du 15 décembre 1980 est libellé comme suit: « l'étranger qui entre ou séjourne illégalement dans le Royaume est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs ou d'une de ces peines seulement ».

¹⁵ L'article 7, alinéa 1^{er}, de la directive Retour 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier exige en effet que la décision de retour prévoie « un délai approprié allant de sept à trente jours ».

¹⁶ Article 144, 1^{ère} phrase, de la Constitution: « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ».

¹⁷ Voir aussi l'arrêt n° 81/2008, B.18.2, du 27 mai 2008.

¹⁸ Décision n° 2019-807 QPC: Compétence du juge administratif en cas de contestation de l'arrêté de maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile formulée en rétention.

prévoit que lorsqu'un étranger placé en rétention en vue de son éloignement du territoire présente une demande dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, une décision de maintien en rétention de l'étranger peut être prise pendant le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et dans l'attente de son départ. L'étranger peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de la décision de maintien en rétention pour contester les motifs retenus par l'autorité administrative.

Dans cette affaire, le requérant avait estimé que ces dispositions

«priveraient le juge judiciaire de son rôle de gardien des libertés individuelle en donnant compétence exclusive au juge administratif pour apprécier la légalité des décisions de maintien en rétention prises à la suite d'une demande d'asile formée par un étranger retenu » (point 3).

Le Conseil constitutionnel y a réagi de la façon suivante:

« Conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, [...] relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif » (point 6).

Il ne faut pas non plus oublier que le maintien administratif d'un étranger en vue de son rapatriement est souvent indispensable pour pouvoir respecter les obligations imposées par la directive Retour du 16 décembre 2008, qui exige que les États membres réalisent une politique d'éloignement « efficiente »¹⁹. Conformément à un arrêt²⁰ du 15 février 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E), tant du « devoir de loyauté » des États membres que des exigences « d'efficacité », découle l'obligation, dans le chef des États membres, de procéder le plus rapidement possible à l'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.

L'article 15, alinéa 2, de la directive Retour est libellé comme suit :

«Si la rétention a été ordonnée par des autorités administratives, les États membres: a) soit prévoient qu'un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité de la rétention doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du début de la rétention».

La directive Retour n'exige pas que cet examen soit effectué par un juge du pouvoir judiciaire. La législation sur le séjour des étrangers est placée sous le contrôle de juridictions administratives. Confier le contrôle judiciaire de telles mesures à des juridictions administratives spécialisées renforce la cohérence et l'efficacité de la politique relative aux étrangers. Dès lors que la mesure de maintien constitue un accessoire de la cause principale (l'éloignement du territoire), il est recommandé, en vertu du principe *accessoria sequitur principale*, qu'un même juge soit compétent. Cette mesure n'introduirait pas de différence de traitement entre les étrangers et les Belges mais entre les litiges relatifs à la législation sur le séjour des étrangers et les litiges de droit commun qui, même pour les étrangers, continueraient à être confiés au pouvoir judiciaire.

L'objectif ne peut pas être qu'après que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et le Conseil du contentieux des étrangers ont jugé, sous le contrôle du Conseil d'État, que - en cas d'éloignement du territoire de l'étranger concerné - il n'existe pas de risque sérieux de violation de l'article 3 de la CEDH, la Chambre du Conseil et la Chambre des mises en accusation, sous le contrôle de la Cour de cassation, vérifient à nouveau, à l'occasion du maintien de l'étranger à

¹⁹ Voir l'article 8, alinéa 1^{er}, de la directive Retour.

²⁰ C.J.U.E., arrêt *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2016:84, points 75 et 76.

éloigner, si un tel risque existe. La mesure qui doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire en cas de maintien est la privation de liberté administrative de l'étranger et non la mesure d'éloignement du territoire.

La Commission a demandé au Collège des procureurs généraux un échange de vues sur cette proposition. Le Collège a décidé de ne pas accéder à cette demande. Il a toutefois soumis un avis écrit à la Commission le 29 novembre 2019. Dans cet avis, le Collège s'est étonné d'être consulté à un stade si peu avancé de la réflexion. Il lui semble, en outre, que la demande de la Commission procédait à plusieurs égards d'une lecture incomplète et imparfaite tant de la mercuriale du procureur général près la Cour de cassation que de l'arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997 de la Cour constitutionnelle et de la décision N° 2019-807 QPC du 4 octobre 2019 du Conseil constitutionnel français. Il a fait observer que le procureur général souligne que toute personne privée de liberté doit pouvoir bénéficier d'un recours de pleine juridiction auprès du pouvoir judiciaire et que l'arrêt du Conseil constitutionnel français ne concerne qu'un cas particulier dans lequel un étranger retenu parce qu'en situation irrégulière introduit une demande d'asile qui comme telle vaut autorisation de séjour.

A la suite d'un échange oral avec la Commission, le 22 novembre 2019, le premier président et le président du CCE ont indiqué dans une lettre datée du 7 janvier 2020 qu'ils n'étaient pas opposés par principe au transfert du contrôle de la légalité de la privation de liberté administrative des étrangers. Comme arguments en faveur d'un tel transfert, ils mentionnent: a) l'attribution de la compétence au juge le plus spécialisé serait bénéfique pour toutes les parties, compte tenu de la grande complexité de la législation sur le séjour; b) chacun tire profit d'une décision rapide et précise, une seule juridiction étant chargée d'examiner correctement un dossier; c) la situation gagnerait en clarté pour le justiciable et le risque de décisions judiciaires contradictoires serait évité.

Ils reconnaissent l'existence d'un problème constitutionnel mais ont également conscience qu'il y a une tendance à confier davantage de compétences aux juridictions administratives. Ils soulignent, en outre, qu'avant un transfert éventuel, il conviendrait d'éliminer les problèmes de procédure rencontrés lors du traitement des procédures de recours actuelles et de trouver au préalable des solutions pour des défis d'ordre procédural, tels que l'effet suspensif ou non du recours, l'existence de délais de recours différents, le régime linguistique, l'obligation de motivation et la mise en place ou non de procédures de recours. La charge de travail supplémentaire nécessiterait bien évidemment la mise à disposition des ressources nécessaires.

A la demande de la Commission, l'Ordre des barreaux flamands a aussi indiqué dans son avis écrit, transmis le 28 janvier 2020, qu'il est *a priori* souhaitable que le Conseil du contentieux des étrangers soit également habilité à statuer sur la privation de liberté administrative des étrangers. Ils notent que la compétence de la Chambre du conseil prévue à l'article 71 de la loi sur les étrangers constitue une exception à la compétence de la juridiction administrative d'être le seul juge des recours contre les décisions individuelles prises en application de la loi sur les étrangers.

La possibilité de regrouper à tout moment le recours contre le maintien et le recours contre l'éloignement permettrait, selon l'Ordre, de rendre les procédures plus efficaces. Il importe avant tout de faire disparaître le risque de décisions judiciaires contradictoires en matière d'éloignement et de maintien et de faire en sorte que toutes les affaires soient traitées par des juges qui maîtrisent la loi sur les étrangers et, plus particulièrement, le contentieux d'annulation. En revanche, les locaux du CCE devraient certes être aménagés à cette fin et la charge de travail

de ce dernier augmenterait, d'autant plus que les décisions relatives aux maintiens doivent être prises dans des délais stricts.

L'Ordre reconnaît l'existence d'un problème constitutionnel important, mais constate que la Cour constitutionnelle, qui utilise un critère matériel plutôt qu'organique, adopte une interprétation assez large de la notion de droits politiques. L'Ordre souligne également les nouvelles perspectives offertes par l'ouverture potentielle de la révision, le 6 janvier 2014, de l'article 144 de la Constitution. Ceci a permis d'habiliter les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets en droit privé de leurs décisions. En tant qu'accessoire de l'ordre de quitter le territoire, la privation de liberté administrative qui y est associée pourrait être perçue comme en faisant partie. Bien entendu, cette piste fera l'objet d'un examen critique de la part de la section de législation du Conseil d'État. L'Ordre conclut qu'il est globalement favorable à l'idée en soi d'un tel transfert au CCE.

A la demande de la Commission, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone a fait savoir qu'il ne rencontre pas la proposition du Procureur général de transférer la compétence en matière de détention des étrangers, dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980, du pouvoir judiciaire à la juridiction administrative. Certes, il comprend la préoccupation du Procureur général, en ces temps de restrictions budgétaires, d'alléger le pouvoir judiciaire d'une compétence. L'Ordre maintient, toutefois, sa recommandation d'attribuer une compétence de plein contentieux aux chambres du conseil des tribunaux correctionnels qui devraient procéder à un contrôle de légalité et d'opportunité.²¹

Dans la mesure où la proposition de transférer au CCE le contrôle de la privation de liberté administrative des étrangers serait bénéfique tant pour la bonne administration de la justice que pour les intérêts des parties concernées, et où les problèmes invoqués ne semblent pas insurmontables, la Commission estime qu'il serait souhaitable de prendre une initiative législative en ce sens.

²¹ L'Ordre se réfère à son Mémoire sur la politique migratoire, adopté par l'assemblée générale de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) le 18 mars 2019.

<https://avocats.be/sites/default/files/M%C3%A9morandum%20complémentaire%20-%20Politique%20migratoire.pdf>.

Section 3. Proposition alternative concernant les visites domiciliaires

L'article 8 de la directive Retour²² exige que lorsqu'un étranger en séjour irrégulier sur le territoire n'a pas respecté l'obligation de retour dans le délai prévu pour le départ volontaire, les États membres prennent les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour. La législation actuelle ne prévoit pas la possibilité de pénétrer dans les habitations en vue de procéder à l'arrestation administrative de personnes en situation irrégulière dans le pays. Dans le cadre de la pratique actuelle, on ne peut procéder à une visite domiciliaire qu'avec l'accord de l'intéressé. Quand la personne à éloigner s'oppose à ce que l'on accède à l'habitation où elle se trouve, l'éloignement forcé sans pénétrer dans ladite habitation est difficilement envisageable.

Il est nécessaire d'offrir des garanties procédurales à l'étranger en séjour irrégulier sur le territoire, de sorte que la visite de l'habitation où il se trouve réponde à des conditions légales bien précises et que les services de police puissent y chercher des documents d'identité ou des éléments permettant de déterminer l'identité de l'intéressé. Cela pourrait raccourcir les délais de maintien et augmenter le nombre de rapatriements.

Un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement²³ a été déposé à la Chambre des représentants, où il a été traité par la Commission de l'intérieur le 23 janvier 2018. Par la suite, le Premier ministre s'est saisi du dossier.

Il a été proposé que le juge d'instruction puisse donner un mandat pour la visite domiciliaire quand un ou plusieurs étrangers n'ont pas donné suite à une mesure exécutable de refoulement, d'éloignement ou de transfert, quand ils n'ont pas coopéré à l'exécution de ces mesures et quand il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils se trouvent encore à l'adresse en question. Ce mandat ne pourrait être accordé que s'il constitue une condition indispensable pour exécuter une mesure d'éloignement.

Les présidents de l'Association des juges d'instruction se sont concertés à ce sujet avec la Commission lors de sa séance du 30 septembre 2019. Lors de cette séance, ils ont soumis à la Commission un avis écrit datant du 24 septembre 2019. Dans cet avis, les présidents précisent qu'une visite domiciliaire est une mesure coercitive qui constitue une atteinte grave à la vie privée et qui ne s'inscrit pas dans le même contexte que l'autorisation de visite domiciliaire prévue dans le Code pénal social. Le mandat proposé s'inscrirait dans le cadre de l'exécution d'une décision administrative étrangère à un juge d'instruction, puisqu'il n'est pas lié à une enquête judiciaire ou à l'établissement d'une ou de plusieurs infractions pénales.

Lors de la séance précitée, les présidents ont proposé l'alternative suivante: l'ouverture d'une enquête par le ministère public sur la base d'infractions pénales en vertu de l'article 75 de la loi sur les étrangers. Cette mesure devrait permettre aux juges d'instruction d'autoriser la police à pénétrer dans une habitation et de procéder à l'arrestation de la personne en séjour irrégulier sur le territoire.

²² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

²³ DOC 54 2798, <https://www.dekamer.be>.

A deux reprises, la Commission a invité le Collège des procureurs généraux à une séance afin d'avoir un échange de vues sur la recherche de solutions concrètes pour parvenir à une politique de retour plus efficace. A chaque fois, le Collège a décliné l'invitation. Toutefois, le 29 novembre 2019, celui-ci a donné un avis écrit rejetant l'alternative susmentionnée de l'Association des juges d'instruction. Selon le Collège, cela constituerait un détournement de procédure. L'autorisation accordée pour pénétrer dans une habitation privée à des fins judiciaires viserait en réalité des objectifs administratifs. Le Collège souligne d'ailleurs que les poursuites pour violation des articles 75 et 75/1 de la loi sur les étrangers ne sont pas une priorité du Plan national de sécurité. Par ailleurs, l'alternative obligerait le ministère public à porter l'affaire devant le tribunal correctionnel, même si l'étranger a entre-temps déjà fait l'objet d'un éloignement administratif.

A la demande de la Commission, le 12 janvier 2020, les présidents de l'Association des juges d'instruction ont émis un avis complémentaire sur la position du Collège des procureurs généraux. Les présidents ont estimé que l'application de la loi n'a absolument rien à voir avec un quelconque abus de la loi ou de pouvoir (« détournement de procédure »). Il s'agit d'un choix délibéré du ministère public de ne pas se focaliser, pour des considérations politiques, sur les poursuites pour séjour irrégulier, qui est pourtant punissable par la loi. Ce n'est pas parce que le ministère public a délibérément choisi de ne pas poursuivre le séjour irrégulier, bien qu'il soit punissable, que, pour atteindre cet objectif, la loi devrait être adaptée de telle manière qu'elle porterait atteinte aux principes de droit fondamentaux. À leurs yeux, il ne serait pas justifié de faire appel au juge d'instruction en tant que « juge tampon » qui ne pourrait qu'approuver ou rejeter la mesure demandée sans autre connaissance des faits.

Dès lors que le séjour irrégulier sur le territoire belge est punissable et est donc également passible de poursuites, les preuves nécessaires peuvent être collectées, y compris les éventuelles mesures invasives qui en découlent, telles que la perquisition, en raison de la nécessité de rassembler des preuves et d'engager des poursuites. Il ne s'agirait pas d'une arrestation administrative mais judiciaire, suivie ou non d'un maintien judiciaire (lorsque la peine est au minimum d'un an). Il leur paraît donc opportun de porter la peine maximale pour séjour irrégulier à un an, afin que l'arrestation puisse être requise par le ministère public et examinée par le juge d'instruction.

La Commission estime que l'alternative proposée par l'Association des juges d'instruction devrait être examinée attentivement. La seule modification législative qu'elle nécessiterait serait de faire passer la peine maximale pour séjour irrégulier de trois mois à un an. Une politique responsable en matière de migration et une politique d'asile crédible ne sont pas envisageables si l'on ne prend pas de mesures efficaces contre le séjour irrégulier. Il est d'ailleurs capital, sur le plan social, de réduire autant que possible le nombre de personnes en séjour irrégulier sur le territoire. Comme déjà indiqué dans le présent rapport, ces personnes ne peuvent faire que cinq choses pour survivre : « mendier, faire appel à la générosité d'amis, se prostituer, commettre des actes criminels ou travailler au noir ».

Par ailleurs, cette vision correspond à la Note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019 dans laquelle il est indiqué (au point 4.2.2. traitant du « Trafic des êtres humains ») que ce phénomène est directement lié au séjour irrégulier. Le séjour irrégulier est également inclus ou est lié à plusieurs phénomènes de sécurité évoqués dans le Plan national de sécurité 2016-2019, tels que « Trafic et traite des êtres humains », « Fraude sociale et fiscale », « Criminalité violente, atteinte à l'intégrité de la personne et discrimination : violence sexuelle sur des

majeurs, abus sexuels sur des mineurs » et « Amélioration de l'ordre public (incivilités, gestion négociée de l'espace public et migration en transit illégale) ».

Le fait que nombreux sont ceux qui n'en sont pas encore suffisamment conscients constitue peut-être le principal obstacle à une approche plus efficace de ce problème. Il est regrettable que la Commission ait dû constater que le Collège des procureurs généraux en était un exemple flagrant. A deux reprises, le Collège a refusé d'avoir un échange de vues sur le sujet avec la Commission. Il n'a par conséquent montré aucune volonté de chercher des solutions en vue d'une politique plus performante. Au contraire, il s'est évertué à avancer des arguments pour rendre ces solutions difficiles. Cette attitude est d'autant plus surprenante que le Collège est censé connaître le nombre élevé d'étrangers en séjour irrégulier faisant l'objet de poursuites judiciaires. Cette catégorie de personnes représente également un pourcentage élevé de la population carcérale. La Commission est convaincue que la visite domiciliaire est un élément indispensable à une politique de retour efficace. Il convient dès lors d'examiner si l'alternative proposée répond adéquatement à ce besoin.

Section 4. L'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH dans le cadre de la procédure d'éloignement

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit, de manière absolue, qu'une personne soit soumise à la torture ainsi qu'à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Dès lors, cette disposition implique qu'un État ne peut renvoyer un étranger vers un pays où il existe un risque réel qu'il subisse de tels mauvais traitements. Cela correspond au principe de non-refoulement garanti par l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié. Ce principe est repris, notamment, à l'article 5 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui impose aux États membres de respecter le principe de non-refoulement lorsqu'ils mettent en œuvre cette directive²⁴.

Le Conseil du contentieux des étrangers et le Conseil d'État considèrent que, lorsqu'il envisage d'éloigner un étranger en séjour irrégulier, le ministre ou son délégué, soit l'Office des Étrangers, est tenu d'examiner s'il pourrait y avoir un risque de violation de l'article 3 de la CEDH non seulement lors de l'éloignement mais, également, lorsqu'il prend la décision d'éloignement ; par conséquent, il ne peut pas prendre de décision d'éloignement si l'exécution de celle-ci porte atteinte à l'article 3 de la CEDH²⁵.

En se fondant principalement sur la jurisprudence des cours européennes, sur celle de la Cour constitutionnelle et sur la volonté du législateur, la Commission soutient que l'examen au regard de l'article 3 de la CEDH doit s'opérer au moment de l'exécution de la décision d'éloignement et non au moment de sa délivrance.

1. *L'examen du risque de violation de l'article 3 de la CEDH au moment de la prise de la décision d'éloignement*

a. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers (CCE)

Dans plusieurs arrêts, le CCE considère que le risque de violation de l'article 3 de la CEDH doit être examiné au moment où l'Office des Étrangers prend une décision d'éloignement²⁶. Ainsi, dans son arrêt n° 210.906 du 12 octobre 2018, le CCE a jugé :

"Het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten veronderstelt reeds dat een onderzoek naar artikel 3 van het EVRM moet gebeuren. Een dergelijk bevel houdt immers voor verzoekster reeds de verplichting in het grondgebied te verlaten en legt een terugkeerverplichting op.
[...]"

²⁴ Le principe de non-refoulement est également repris dans d'autres dispositions telles que l'article 4 et l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (interdisant les traitements inhumains et dégradants à l'instar de ce que l'article 3 de la CEDH prévoit), et les articles 3, b), et 4 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

²⁵ L'article 1^{er}, 6°, de la loi du 15 décembre 1980 définit la décision d'éloignement comme étant « la décision constatant l'illégalité du séjour d'un étranger et imposant une obligation de retour ». L'article 1^{er}, 7°, de la loi du 15 décembre 1980 définit, quant à lui, l'éloignement comme étant « l'exécution de la décision d'éloignement, à savoir le transfert physique hors du territoire ».

²⁶ Voyez, par exemple: CCE, 8 mars 2018, n° 200.933 ; CCE, 9 mars 2018, n° 200.976 et 200.977 ; CCE, 5 septembre 2018, n° 208.785 ; CCE, 12 octobre 2018, n° 210.906.

De Raad herhaalt dat het onderzoek of de verwijderingsmaatregel afbreuk kan doen aan de bescherming verleend door artikel 3 van het EVRM niet kan worden uitgesteld tot een later tijdstip. Artikel 7 van de vreemdelingenwet, dat zowel de rechtsgrond vormt voor de beslissing tot verwijdering als de beslissing tot terugleiding, stelt in de aanhef immers op duidelijke wijze dat een bevel kan of moet worden afgegeven ‘onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag’. Bijgevolg diende de gemachtigde reeds bij het nemen van een beslissing houdende een bevel om het grondgebied te verlaten te onderzoeken of de verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de normen van de internationale verdragen waardoor België gebonden is, te dezen met artikel 3 van het EVRM (RvS 28 september 2017, nr. 239.259 en RvS 8 februari 2018, nr. 240 691; zie RvV verenigde kamers 8 maart 2018, nr. 200 933; RvV verenigde kamers 9 maart 2018, nrs. 200 976 en 200 977).

[...]

De mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM moet dus reeds worden onderzocht bij het nemen van een beslissing houdende een bevel om het grondgebied te verlaten.”

Dans son arrêt n°194.988 du 15 novembre 2017, le CCE a estimé que l’examen du risque de violation de l’article 3 de la CEDH doit être effectué et ce, peu importe qu’une demande de protection internationale ait été introduite ou non :

“Het gegeven dat de verzoekster de thans voorgelegde risico’s niet heeft naar voor gebracht in het kader van haar asielaanvragen, stelt de verweerder dan ook niet vrij van de verplichting die het EVRM hem oplegt om in het kader van de daadwerkelijke uitwijzing naar het land van herkomst, te meer waar *in casu* reeds een gedwongen tenuitvoerlegging van de terugdrijving werd gepland amper twee dagen na het treffen van de thans bestreden beslissing en amper één dag na de beslissing tot weigering van inoverwegingname van de tweede asielaanvraag, aan de hand van de omstandigheden die hem op dat moment kenbaar zijn of hadden moeten zijn, op rigoureuze wijze te onderzoeken of bij deze uitwijzing geen reële risico’s bestaan op een door artikel 3 van het EVRM verboden behandeling”.

Néanmoins, le CCE ne précise pas clairement si l’évaluation du risque de violation de l’article 3 de la CEDH doit uniquement ressortir des pièces figurant dans le dossier administratif de l’intéressé ou si cet examen ou son résultat doivent expressément figurer dans la motivation de la décision d’éloignement :

« Au vu des développements qui précèdent, le Conseil souligne qu’au regard du principe de non-refoulement, tel qu’il est affirmé, notamment, par l’article 33 de la Convention de Genève, et l’article 3 de la CEDH, la partie défenderesse ne pouvait envisager un éloignement [autrement dit « l’exécution de la décision d’éloignement », voyez l’article 1^{er}, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980] du requérant sans s’être assurée qu’il ne serait pas renvoyé vers un pays où il encourrait un risque réel d’être soumis à des traitements contraire à l’article 3 de la CEDH.

Or, en l’occurrence, force est de constater qu’il ne ressort d’aucun des éléments versés au dossier administratif ou produits par la partie défenderesse que celle-ci aurait procédé à cette vérification, préalablement à l’adoption de l’acte dont la suspension de l’exécution est demandée, ni même que le requérant aurait disposé d’une possibilité effective de faire valoir son point de vue, que ce soit au sujet de sa prise ou reprise en charge par l’Italie ou de son éventuel éloignement vers le Soudan, éventualité que la décision, dont la suspension de l’exécution est demandée, ne permet pas d’exclure, ainsi que cela a été relevé plus haut »²⁷.

b. La jurisprudence du Conseil d’État (C.E.)

Dans un arrêt n° 239.259 rendu, en chambre francophone, le 28 septembre 2017, le C.E. a opéré un revirement de sa jurisprudence en jugeant que c’est

« lors de la prise d’un ordre de quitter le territoire, que la partie adverse [Office des Étrangers] doit s’assurer que l’exécution de cette décision d’éloignement respecte les normes de droit

²⁷ CCE, 14 décembre 2017, n° 196.623, point 4.3.2.6.

C.E., arrêts n° 207.909 du 5 octobre 2010 et n° 208.856 du 29 octobre 2010.

international liant la Belgique, notamment l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »²⁸

La même chambre du C.E., dans un arrêt n° 240.691 du 8 février 2018, a cassé un arrêt rendu le 26 juin 2017 par le CCE, en estimant que

« En ce qui concerne l'atteinte éventuelle à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la circonstance qu'en cas de non-respect à l'injonction de quitter le territoire, la partie adverse puisse adopter des mesures de contrainte pour procéder au rapatriement de l'étranger et doive s'assurer, à ce moment, que cet éloignement respecte l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'implique pas qu'elle ne doive pas y veiller également dès la prise de la décision d'éloignement.

En décidant le contraire, l'arrêt attaqué méconnaît la portée de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».²⁹

Cette position a été suivie par son équivalent néerlandophone dans les arrêts n° 241.623 et 241.625 du 29 mai 2018. Dans ces deux arrêts, le C.E., invoquant l'arrêt *Paposhvili c. Belgique* du 13 décembre 2016,³⁰ a statué:

“[...] Het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten houdt in dat de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling als dusdanig bestaat op het ogenblik dat die beslissing wordt genomen, dat die vreemdeling op dat ogenblik dus geen titel (meer) heeft om op het grondgebied te verblijven zodat hij er onwettig verblijft en dat hij derhalve het grondgebied dient te verlaten. Het betreft dan ook een beslissing tot verwijdering in de zin van artikel 1, 6°, van de vreemdelingenwet. De betrokken vreemdeling is ertoe gehouden de terugkeerverplichting na te leven en het bevel om het grondgebied te verlaten, te dezen de aanvankelijk bestreden beslissing, uit te voeren zonder dat de verzoekende partij een nieuwe beslissing dient te nemen. Naar luid van artikel 7, eerste lid, van de vreemdelingenwet wordt een bevel om het grondgebied te verlaten gegeven “onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag”.

De verzoekende partij moet derhalve bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten reeds onderzoeken of die verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de normen van de internationale verdragen waardoor België gebonden is, te dezen met artikel 3 van het EVRM. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de mogelijkheid voor de verzoekende partij om bij niet-naleving van het bevel om het grondgebied te verlaten over te gaan tot dwangmaatregelen met het oog op verwijdering in de zin van artikel 1, 7°, van de vreemdelingenwet, zijnde de fysieke verwijdering van het grondgebied. Enerzijds kan de toestand immers in die zin evolueren dat er zich bij het nemen van de beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten nog geen gevaar voor een schending van artikel 3 van het EVRM voordoet doch naderhand wel, wanneer de verzoekende partij effectief wil overgaan tot verwijdering. Anderzijds kan niet worden

²⁸ C.E. (11^e ch.), 28 septembre 2017, n° 239.259, p. 5. Voyez *contra* : C.E., 5 octobre 2010, n° 207.909 ; C.E., 29 octobre 2010, n° 208.586: « qu'en vertu de ce qui précède, l'étranger qui souffre d'une maladie dans un état tel qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne et qui souhaite demander une autorisation de séjour, doit disposer d'un document d'identité ; que si tel n'est pas le cas, l'autorité n'a d'autre choix que de déclarer la demande irrecevable ; que l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi précitée du 15 décembre 1980 précise néanmoins qu' « il est toutefois évident qu'un étranger qui ne produit pas de document d'identité et qui ne démontre pas davantage qu'il est dans l'impossibilité de produire le document d'identité exigé en Belgique, ne sera pas éloigné si son état de santé est sérieux au point que son éloignement constituerait une violation de l'article 3 de la CEDH » ; que sauf à méconnaître le prescrit de l'article 9ter de la loi précitée du 15 décembre 1980, l'autorité ne pourra, même dans ce cas, juger la demande recevable ; qu'en revanche il appartiendra à l'autorité, conformément aux travaux préparatoires précités, d'examiner la situation médicale de l'étranger avant de procéder à son éloignement forcé [...] ».

²⁹ C.E. (11^e ch.), 8 février 2018, n° 240.691, p. 9.

³⁰ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016. Sur cet arrêt, voy., entre autre, BOSSUYT, Marc, « La Cour de Strasbourg souhaite que les États parties instaurent une procédure d'asile médical », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2017, pp. 651-668.

verondersteld dat de betrokken vreemdeling het bevel om het grondgebied te verlaten niet zal naleven zodat de verzoekende partij er zich niet van kan onthouden een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM te onderzoeken onder het voorwendsel dat zij dergelijk onderzoek zal voeren bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de fysieke verwijdering van de vreemdeling.

[...].

In de laatste zin van punt 199 van het arrest van 13 december 2016 in zake *Paposhvili t. België* stelt het EHRM vast dat de Raad van State, die was gevat door een cassatieberoep, de in die zaak gevolgde redenering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft bevestigd en heeft gepreciseerd dat de evaluatie van de medische toestand van een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel en aan wie de machtiging tot verblijf was geweigerd, moest gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van die verwijderingsmaatregel en niet op het ogenblik van het aannemen van die maatregel. Met uitdrukkelijke verwijzing naar punt 199 *in fine*, vervolgt het EHRM in punt 202 dat de omstandigheid dat de evaluatie van de medische toestand van de betrokkene ook *in extremis* had kunnen gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van de verwijderingsmaatregel, niet tegemoet komt aan de bekommernissen van artikel 3 van het EVRM wanneer er geen aanwijzingen zijn betreffende de omvang van dergelijk onderzoek en het effect ervan op het bindende karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Ook met het bestreden arrest is uitspraak gedaan over de wettigheid van een bevel om het grondgebied te verlaten waarbij geen onderzoek was gedaan naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM in het licht van de concrete gegevens van de zaak. Net als in de zaak die tot het meergenoemde arrest van het EHRM van 13 december 2016 heeft geleid, was ook te dezen nog geen effectieve verwijdering van verweerder voorzien. Nu het EHRM ook in dat arrest naar die omstandigheden heeft verwezen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er geen betekenis aan gegeven die strijdig is met de bewoordingen of de inhoud ervan door te oordelen dat een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM moet worden onderzocht bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten en niet pas op het ogenblik van de gedwongen verwijdering van de vreemdeling.³¹

Notons, de surcroît, que, dans un arrêt n° 238.570 du 20 juin 2017, le C.E. a précisé: « De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermag als annulatierechter desgevraagd te onderzoeken of artikel 3 van het EVRM is geschonden bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten, dit aan de hand van de door de partijen verstrekte gegevens en de gegevens van het administratief dossier. Hij dient zich daarbij niet te beperken tot de eventuele uitdrukkelijke motieven dienaangaande in de bij hem aangevochten beslissingen. Artikel 3 van het EVRM houdt immers geen bijzondere motiveringsplicht in. »

Enfin, il convient de relever que deux pourvois en cassation ont été introduits en mars et juin 2019 contre des arrêts rendus par le CCE annulant ou suspendant des ordres de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement (annexe 13septies). Le C.E. a déclaré ces pourvois recevables et, à ce jour, ils sont encore pendants. Dans un pourvoi en cassation, il a été demandé au C.E. de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne afin qu'elle se prononce sur le moment où l'examen du risque de violation de l'article 3 de la CEDH doit être effectué lorsque l'on envisage d'éloigner un étranger en séjour irrégulier.³²

³¹ C.E. (14^e ch.), 29 mai 2018, n° 241.623, points 7 et 8 ; C.E. (14^e ch.), 29 mai 2018, n° 241.625, points 8 et 9.

³² En l'espèce, les arrêts du CCE entrepris concernant des ordres de quitter le territoire pris à l'encontre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui refusent d'introduire une demande de protection internationale mais qui, néanmoins, invoquent des éléments suffisants pour supposer qu'il pourrait y avoir un risque au regard des articles 48/3 (demande de reconnaissance du statut de réfugié) et 48/4 (demande d'obtention du statut de protection subsidiaire) de la loi du 15 décembre 1980, et pour lesquels l'OE a considéré qu'il s'agissait d'une demande de protection internationale « implicite ».

2. L'examen du risque de violation de l'article 3 de la CEDH au moment de l'exécution de la décision d'éloignement

a. La jurisprudence des cours européennes

La *Cour de justice de l'Union européenne* considère que le risque de violation de l'article 3 de la CEDH doit être évalué *ex nunc*, autrement dit, au moment où l'étranger pourrait être effectivement éloigné, et ce sur la base de toutes les informations disponibles à ce moment-là. Ainsi, dans l'arrêt *C.K., H.F., A.S. c. Slovaquie* du 16 février 2017, la Cour a statué :

« En conséquence, dès lors qu'un demandeur d'asile produit, en particulier dans le cadre du recours effectif que lui garantit l'article 27 du règlement Dublin III, des éléments objectifs, tels que des attestations médicales établies au sujet de sa personne, de nature à démontrer la gravité particulière de son état de santé et les conséquences significatives et irrémédiables que pourrait entraîner un transfert sur celui-ci, les autorités de l'État membre concerné, y compris ses juridictions, ne sauraient ignorer ces éléments. Elles sont, au contraire, tenues d'apprécier le risque que de telles conséquences se réalisent lorsqu'elles décident du transfert de l'intéressé ou, s'agissant d'une juridiction, de la légalité d'une décision de transfert, dès lors que l'exécution de cette décision pourrait conduire à un traitement inhumain ou dégradant de celui-ci (voir, par analogie, arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, point 88) ».³³

Dans l'affaire *Gnandi*, la Cour a statué :

« [...] En outre, conformément à l'article 5 et à l'article 9, paragraphe 1, de la même directive, les États membres sont tenus de respecter le principe de non-refoulement s'agissant de ressortissants d'un pays tiers en séjour irrégulier et de reporter leur éloignement dans le cas où il se ferait en violation de ce principe ».³⁴

Dans une autre affaire, *Abdida*, la Cour stipulait :

« 48. Dans les cas très exceptionnels où l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers atteint d'une grave maladie vers un pays dans lequel les traitements adéquats n'existent pas violerait le principe de non-refoulement, les États membres ne peuvent donc pas, conformément à l'article 5 de la directive 2008/115, lu à la lumière de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, procéder à cet éloignement.

49. L'exécution d'une décision de retour impliquant l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers atteint d'une grave maladie vers un pays dans lequel les traitements adéquats n'existent pas pourrait dès lors constituer, dans certains cas, une violation de l'article 5 de la directive 2008/115 ».³⁵

Par ailleurs, la *Cour européenne des droits de l'homme* (Cour eur. D.H.) a estimé dans un arrêt du 14 janvier 2014 :

“The Court notes that for reasons based on Article 3 of the Convention the Netherlands authorities do not, at least not for the time being, intend to proceed effectively with the applicant's removal to Afghanistan. It further notes that, should such steps be taken, the applicant can challenge this (see *K. v. the Netherlands*, no. 33403/11, § 25, 18 October 2011). In these circumstances and recalling its findings in comparable cases (see *I. v. the Netherlands* (dec.), no. 24147/11, §§ 37-39, 18 October 2011; *K. v. the Netherlands*, cited above, §§ 34-36; and *H. v. the Netherlands* (dec.), no. 37833/10, §§ 39-41, 18 October 2011), the Court considers that, in the absence of any realistic prospects for his expulsion to Afghanistan, the applicant cannot claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention as regards his complaint that his return to Afghanistan would be in violation of his rights under Article 3 of the Convention”.³⁶

³³ C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *C.K., H.F., A.S. c. Suède*, 16 février 2017, C-578/16, ECLI:EU:C:2017:127, point 75.

³⁴ C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Gnandi c. Belgique*, 19 juin 2018, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, point 47.

³⁵ C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *CPAS d'Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Abdida*, 18 décembre 2014, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453, points 48-49.

³⁶ Cour eur. D.H., arrêt *N.F. c. Pays-Bas*, 14 janvier 2014, ECLI:NL:XX:2014:159, §§ 35 et 36.

Plus récemment, dans son arrêt *F. G. c. Suède* rendu en grande chambre le 23 mars 2016, la Cour eur. D.H. a statué:

«§115. Si le requérant n'a pas encore été expulsé, la date à retenir pour l'appréciation doit être celle de l'examen de l'affaire par la Cour (Chahal, précité, § 86). Une évaluation complète et ex nunc est requise lorsqu'il faut prendre en compte des informations apparues après l'adoption par les autorités internes de la décision définitive (voir, par exemple, *Maslov c. Autriche* [GC], no 1638/03, §§ 87-95, CEDH 2008, et *Sufi et Elmi*, précité, § 215). Pareille situation se produit généralement lorsque, comme dans la présente affaire, l'expulsion est retardée en raison de l'indication par la Cour d'une mesure provisoire au titre de l'article 39 du règlement. Dès lors que la responsabilité que l'article 3 fait peser sur les États contractants dans les affaires de cette nature tient à l'acte consistant à exposer un individu au risque de subir des mauvais traitements, l'existence de ce risque doit s'apprécier principalement par référence aux circonstances dont l'État en cause avait ou devait avoir connaissance au moment de l'expulsion. L'appréciation doit se concentrer sur les conséquences prévisibles de l'expulsion du requérant vers le pays de destination, compte tenu de la situation générale dans ce pays et des circonstances propres à l'intéressé (voir, par exemple, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, no 1948/04, § 136, 11 janvier 2007, et *Vilvarajah et autres*, précité, §§ 107 et 108) ».³⁷

b. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

Dans un arrêt du 11 juin 2015, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le moment où devait être effectuée l'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH.³⁸ Dans cet arrêt, la Cour fait clairement la distinction entre, d'une part, le stade de la délivrance de l'ordre de quitter le territoire et, d'autre part, le stade de l'exécution de celui-ci, pour, finalement, conclure que c'est bel et bien lors de l'exécution de l'ordre de quitter que doit être examiné le risque de mauvais traitements. Le raisonnement de la Cour constitutionnelle repose, notamment, sur les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980, cités plus bas.³⁹

Dans l'arrêt qu'elle a rendu plus récemment, soit le 18 juillet 2019, la Cour constitutionnelle, en invoquant l'arrêt de la Cour eur. D.H. du 23 mars 2016 évoqué plus haut,⁴⁰ a confirmé sa position en considérant:

« B.7.3. Il n'en demeure pas moins que le risque de violation du principe de non-refoulement, inscrit à l'article 33 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qui découle également notamment de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être évalué ou réévalué au moment de l'éloignement effectif ou de la reconduite à la frontière ».⁴¹

Enfin, dans une jurisprudence antérieure, la Cour constitutionnelle, sans se référer explicitement à l'article 3 de la CEDH, avait déjà précisé:

« B.7. Lorsqu'après le rejet de la demande de régularisation, il s'avère que l'étranger est, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire, celui-ci ne peut toutefois être éloigné.

Lorsqu'il s'agit d'un étranger mineur qui se trouve, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire, son droit au respect

³⁷ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *F. G. c. Suède*, 23 mars 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 115. Sur cet arrêt, voy. BOSSUYT, Marc, « Unduly Harsh Treatment of Sweden in Asylum Cases in Sweden », *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 323-334, et particulièrement pp. 327-328 & 331.

³⁸ C.C., 11 juin 2015, n° 89/2015, B.5.1 et B.5.2.

³⁹ Voyez *infra* le point 2. c.

⁴⁰ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *F. G. c. Suède*, 23 mars 2016.

⁴¹ C.C., 18 juillet 2019, n° 112/2019, B.7.3.

de la vie privée doit être préservé par la garantie de la présence de ses parents à ses côtés, et ce tant que l'impossibilité absolue susvisée existe.

Dans cette hypothèse, l'autorité compétente doit, sur demande ou d'office, s'assurer de la réalité et du sérieux de l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de quitter le territoire ».⁴²

c. La volonté du législateur

Les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980⁴³ mentionnent qu'

« en ce qui concerne l'obligation pour le ministre ou son délégué de délivrer un ordre de quitter le territoire sur la base de l'article 52/3, il convient de relever que l'ordre de quitter le territoire ne sera pas exécutable si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH. En aucun cas, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, ne peut être éloigné vers le pays où il sera exposé à une violation du principe de non-refoulement. L'article 3 de la CEDH doit être respecté lors de la mise à exécution d'un ordre de quitter le territoire (arrêt *Kastrati* de la Cour constitutionnelle n° 141/2006 du 20 septembre 2006). »⁴⁴

Il en va de même des travaux préparatoires de la loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 :

« Or le respect effectif du principe de non-refoulement implique nécessairement d'apprécier une situation donnée au moment où l'éloignement effectif pourrait, se produire et non prématurément.

[...]

qu'il incombe toujours au ministre ou à son délégué d'examiner concrètement le risque de violation du principe de non-refoulement au moment de l'éloignement effectif d'un étranger et ce indépendamment de l'avis du CGRA. »⁴⁵

3. Conclusion

La jurisprudence européenne et nationale n'est pas unanime en ce qui concerne le moment où doit être évalué le risque de violation du principe de non-refoulement.

Dans plusieurs de ses arrêts, le Conseil du contentieux des étrangers a jugé, qu'avant de prendre sa décision d'éloignement, l'Office des Étrangers aurait dû vérifier si ladite décision ne risquait pas de violer l'article 3 de la CEDH, sans pour autant préciser si ce contrôle devait uniquement ressortir des pièces figurant dans le dossier administratif de l'intéressé ou figurer clairement dans la motivation de la décision d'éloignement. Le Conseil d'État a, quant à lui, opéré un revirement de jurisprudence en adoptant une interprétation similaire à celle du Conseil du contentieux des étrangers.

⁴² C.C., 20 septembre 2006, n° 141/2006, B.7.

⁴³ Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 22 août 2013.

⁴⁴ Projet de loi du 11 décembre 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2012-2013, n° 2555/001 et n° 2556/001, p. 19.

⁴⁵ Projet de loi du 22 juin 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 1197/1, p. 7.

Tant le Conseil du contentieux des étrangers que le Conseil d'État fondent leur raisonnement sur l'arrêt *Paposhvili c. Belgique* rendu le 13 décembre 2016 par la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, il importe de préciser que, dans cet arrêt, la Cour reproche aux autorités belges de ne pas avoir procédé à l'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH, sous prétexte que l'intéressé avait des antécédents délictueux, en rappelant, néanmoins, qu'

« il appartient aux requérants de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure litigieuse était mise à exécution, ils seraient exposés à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 (*Saadi*, précité, § 129, et *F.G. c. Suède*, précité, § 120) » (voyez le § 186 de l'arrêt).

La position selon laquelle l'éventuel risque de violation de l'article 3 de la CEDH doit être examiné au moment d'éloignement physique et effectif de l'intéressé, autrement dit lors de l'exécution de la décision d'éloignement et non lors de sa délivrance, repose sur la volonté du législateur, la jurisprudence des cours européennes et celle de la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, le manuel sur le retour⁴⁶ élaboré par la Commission européenne mentionne en son point 1.5 relatif aux mesures d'éloignement:

« Eu égard à l'obligation faite aux États membres de toujours respecter le principe de non-refoulement, l'éloignement (transfert physique en dehors de l'État membre) ne peut se faire vers une destination indéterminée mais uniquement vers un pays de retour défini. Les personnes visées par une décision de retour doivent être informées à l'avance de la destination de l'opération d'éloignement afin qu'elles puissent exprimer d'éventuels motifs pour lesquels l'éloignement vers la destination proposée serait contraire au principe de non-refoulement et qu'elles soient en mesure d'exercer leur droit de recours. La Commission recommande de mentionner le pays de retour dans la décision d'éloignement distincte (procédure en deux étapes), ou de mentionner le pays vers lequel la personne sera éloignée en cas de manquement à l'obligation de retour, dans la décision combinée de retour et d'éloignement (procédure en une étape), ou d'informer le ressortissant de pays tiers au moyen d'une autre décision ou d'un autre acte ».

On peut, dès lors, déduire de ce passage que la Commission européenne considère également que la prise en compte du principe de non-refoulement doit se faire au moment de l'exécution de la décision d'éloignement.

Quoi qu'il en soit, dans l'éventualité où le Conseil d'État déciderait de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, la réponse que la Cour apportera à la question préjudicielle qui lui sera posée fournira des éléments qui permettront de trancher cette question.

⁴⁶ Recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un «manuel sur le retour» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=FR>

Section 5. Position de la Commission par rapport aux recommandations de MYRIA

Dans une lettre du 7 octobre 2019, Myria (le Centre fédéral des migrations) a présenté une analyse du rapport intérimaire de la Commission assortie de douze recommandations. Cette analyse peut être consultée sur le site Web de Myria.⁴⁷ La position de la Commission sur ces douze recommandations est présentée ci-dessous.

1. Avoir une Commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements

La Commission soutient la recommandation visant à mettre en place une commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements. Toutefois, en ce qui concerne la proposition d'inclure des représentants de la société civile, la Commission s'interroge sur la représentativité, la légitimité, l'objectivité, la neutralité, l'impartialité et la discrétion de ces représentants. En outre, les critères sur la base desquels ces représentants devraient être nommés ne sont pas clairs, pas plus que les règles qui régiraient le processus décisionnel au sein de la Commission. La Commission considère qu'elle peut être particulièrement utile et efficace lorsqu'elle agit en tant que plate-forme de concertation dotée d'un mandat clairement établi et composée des responsables des différents services chargés de la mise en œuvre de la politique d'éloignement. La Commission peut parfaitement dialoguer avec d'autres parties intéressées, ayant une autre fonction et ne possédant pas de responsabilités similaires, sans que ces dernières doivent faire partie de la Commission.

2. Prévoir un examen minutieux du risque de mauvais traitement

La Commission est tout à fait consciente que la Convention de Genève relative au statut des réfugiés interdit de renvoyer vers son pays d'origine une personne qui craint avec raison d'être persécutée pour l'un des motifs énoncés dans cette Convention et que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne permet pas de renvoyer un étranger dans un pays dans lequel il court un risque sérieux de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants. Lorsqu'une personne exprime une telle crainte en cas de retour, elle sera considérée comme ayant présentée une demande de protection internationale, même en l'absence de l'introduction formelle d'une telle demande. La Commission estime que si la Belgique est l'État membre responsable de l'examen de cette demande, celle-ci doit être examinée par l'autorité administrative indépendante (le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides) spécialisée dans ce domaine, et qu'une possibilité de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers doit être prévue.

Il n'est pas toujours possible de disposer de tous les éléments permettant d'évaluer le risque de violation de l'article 3 de la CEDH au moment de l'arrestation et de la détention. Si la jurisprudence maintient cette exigence, une clarification de la législation peut être nécessaire. Si l'éloignement effectif ne suit pas rapidement l'évaluation du risque susmentionné, une nouvelle évaluation peut s'avérer indispensable. Dans les cas où la demande de protection internationale a été traitée et où aucun élément nouveau n'est apparu, une référence à celle-ci suffit généralement. Dans d'autres cas, l'examen d'une demande implicite de protection internationale peut être entamé.

⁴⁷ https://www.myria.be/files/Note_Myria_-_Rapport_int%C3%A9rimaire_Commission_Bossuyt.pdf

3. Prévoir une évaluation approfondie des alternatives à la détention

La Commission note que les autorités belges ont essayé plusieurs alternatives à la détention. La Commission recommande que des moyens supplémentaires soient accordés à l'OE et à Fedasil afin d'inciter, de manière plus soutenue et en collaboration avec les services communaux, les étrangers à quitter le pays volontairement. La Commission est convaincue que, même dans ce cas, certains étrangers ne donneront pas suite à l'ordre de quitter le territoire. Si, en dernier recours, l'exécution forcée de l'ordre est nécessaire, elle sera pratiquement impossible sans détention préalable. Si l'étranger coopère, cette détention sera généralement de courte durée. En cas de refus persistant du retour, il est important que les instances directement concernées, comme l'OE et les services de police, ainsi que les autres services publics et les organisations de la société civile, soient conscients de la nécessité de procéder à l'éloignement forcé et à la détention y afférente.

4. Prévoir un meilleur encadrement des personnes vulnérables en détention

La Commission constate que de nombreuses mesures ont déjà été prises pour encadrer les personnes vulnérables en détention. Elle demande que ces mesures soient évaluées en permanence et, si possible, améliorées. Elle préconise également la création d'un centre fermé spécifique pour les personnes souffrant de problèmes psychiques, disposant d'un personnel psychiatrique qualifié, afin de leur apporter des soins de qualité.

5. Mettre en place un réel examen individuel de la situation du demandeur de protection internationale à la frontière sans détention systématique

La Commission remarque que personne n'est maintenu à la frontière parce qu'elle demande une protection internationale. La détention n'a lieu que si une personne ne remplit pas les conditions d'entrée en Belgique - et par extension dans l'espace Schengen. Sauf s'il est clairement établi qu'une personne a droit à la protection internationale, le code Schengen exige que l'accès à l'espace Schengen ne soit pas accordé à une personne qui ne remplit pas les conditions requises. La simple introduction d'une demande de protection internationale à la frontière ne signifie pas automatiquement que le demandeur remplit les conditions d'entrée sur le territoire prévues par le code frontières Schengen et qu'il doit être autorisé à entrer sur le territoire. La surveillance des frontières ne peut pas être efficace s'il n'y a pas la possibilité d'imposer une mesure privative de liberté.

6. Prévoir une évaluation des mesures alternatives à la détention des enfants

La Commission considère qu'il convient d'éviter, dans la mesure du possible, que les enfants soient séparés de leurs parents. Lorsque les parents refusent systématiquement de donner suite à un ordre de quitter le territoire, il faut procéder à un éloignement forcé et le maintien préalable est quasi indispensable. Afin de préserver l'unité de la famille, cela peut nécessiter de placer les enfants dans des logements ouverts et, dans la phase finale du système en cascade, dans un environnement fermé. Le cas échéant, les mesures nécessaires doivent être prises pour que cela se fasse dans des conditions adéquates.

7. *Prévoir une refonte complète du système de plainte et prévoir dans la loi un contrôle des conditions de détention par la Chambre du Conseil*

La Commission estime que le système administratif actuellement prévu pour permettre aux étrangers de déposer une plainte au sujet de leurs conditions de détention auprès du directeur du centre fermé et de la Commission des plaintes est suffisant. La Commission recommande toutefois que des ressources supplémentaires soient allouées à la Commission des plaintes et à son secrétariat et que toutes les plaintes soient portées devant la Commission, et pas seulement celles qui sont jugées recevables par le secrétariat, afin que la Commission des plaintes puisse évaluer si une enquête indépendante a également été désignée pour les cas « irrecevables ».

8. *Avoir une plus grande transparence dans la procédure d'identification*

Lorsqu'une personne refuse de coopérer à son identification, il y a lieu de faire appel aux autorités nationales de son pays d'origine. L'intéressé en est informé par le centre. Etant donné que la procédure d'identification dépend dans une large mesure du pays d'origine concerné, qu'elle varie considérablement d'un pays à l'autre et qu'elle est continuellement sujette à des modifications, ce point ne peut être développé davantage.

9. *Prévoir la publicité des normes policières sur l'usage de la contrainte*

Le recours à la contrainte par la police est fixé légalement par les articles 1, 37 et 38 de la loi sur la fonction de police. Certaines modalités particulières sont régies par l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils, des passagers inadmissibles et des personnes à éloigner et par la directive du ministre de l'Intérieur du 19 juin 2006, dont la mise à jour est en cours de finalisation. Les directives internes du ministre ne sont pas des documents publics.

10. *Prévoir un enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement*

Bien que la Commission Vermeersch II ait formulé des avis négatifs sur la vidéosurveillance dans son rapport final de 2005 (p. 33 et p. 61), la Commission actuelle n'est pas opposée par principe à l'utilisation d'enregistrements vidéo des éloignements à effectuer. Cependant, la faisabilité technique (caméras, batteries, etc.), pratique (personnel supplémentaire) et juridique (tournage sur un territoire étranger) de l'exécution d'un éloignement peut poser problème, *a fortiori* si l'objectif est de couvrir l'ensemble de la procédure d'éloignement. Comme la durée d'une procédure d'éloignement dépasse souvent 24 heures et que plusieurs éloignements ont lieu chaque semaine, d'autres pistes doivent également être envisagées.

L'utilisation de la "bodycam" est l'une des possibilités qui est réglementée par la loi pour la mise en œuvre opérationnelle, du moins sur le territoire belge. La *ratio legis* pour l'utilisation de caméras par les forces de police est de fournir un appui opérationnel dans l'accomplissement de leurs tâches. L'objectif n'est pas de mettre en place un nouveau moyen de contrôler l'exécution des missions de police. Ce contrôle a déjà été confié à plusieurs organismes indépendants. En outre, l'utilisation de la « bodycam » est en phase de test au sein de plusieurs unités du Service de police intégré et suscite encore certaines réserves (Cfr. avis COC n° CON190008 du 8 mai 2020). Une amélioration du cadre législatif est nécessaire, en particulier lorsque les fichiers vidéo et audio sont conservés, à la lumière des réglementations actuelles en matière de protection de la vie privée ou même du Code pénal.

L'imposition systématique de la vidéosurveillance lors des missions de rapatriement reviendrait *de facto* à établir une forme de contrôle permanent, ce qui n'est ni souhaitable, ni opportun. Par ailleurs, une analyse de la jurisprudence constante de l'autorité de protection des données révèle qu'une telle forme de contrôle continu et systématique pourrait être considérée comme disproportionnée. *A fortiori*, des questions de déontologie et de leadership se posent également dans le cadre d'un tel contrôle, qui méconnaît le principe de compétence prévu aux points 5 et 6 du Code de déontologie des services de police.⁴⁸

11. Mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle de la détention incluant la procédure d'éloignement

La Commission rappelle que de nombreux organismes indépendants sont directement ou indirectement impliqués dans la gestion de la politique relative aux étrangers, et en particulier dans la politique d'éloignement, ou sont en mesure de la contrôler. La Commission fait ici référence à Myria, au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, au Conseil du contentieux des étrangers, aux Médiateurs fédéraux, au Comité P et à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG). Elle n'est pas convaincue de la nécessité de créer un organe indépendant supplémentaire.

Concernant la procédure d'éloignement, la Commission recommande que le cadre du personnel et les ressources de l'Inspection générale soient renforcés afin de doubler au moins le nombre de contrôles à effectuer. Il est également recommandé de procéder au recrutement de plusieurs membres permanents pour mettre fin au mécanisme de détachement actuellement en vigueur. Le Rapport annuel 2018 de l'AIG souligne que les escorteurs, en dépit de circonstances souvent délicates et difficiles, exercent leurs fonctions de manière très consciencieuse et font preuve d'une grande rigueur professionnelle, tant en termes de communication que d'utilisation et d'application des moyens (de coercition) qui leur sont alloués.

12. Avoir plus de transparence quant au(x) budget(s) consacré(s) à la politique de retour

La Commission note que les chiffres du budget sont accessibles à quiconque s'y retrouve dans les documents parlementaires reprenant les budgets des différents services impliqués dans la politique de retour. Toutefois, dans le rapport final, la Commission s'efforce de communiquer certains chiffres de manière intelligible. La Commission est consciente que des chiffres budgétaires sortis de leur contexte, sans explication, sont parfois invoqués pour soutenir des déclarations démagogiques et politiciennes. Elle est néanmoins convaincue qu'une bonne compréhension des chiffres budgétaires est indispensable pour mener une politique publique responsable en toute connaissance de cause.

⁴⁸ Arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police:

« 5. Le chef fait usage d'un style de direction adapté à la tâche, aux circonstances de son exécution, ainsi qu'à la compétence professionnelle, à la maturité personnelle et à la motivation des collaborateurs. [...]

6. [...] Le chef traite ses collaborateurs de manière juste et équitable. Il leur accorde la confiance, leur porte tout l'intérêt requis, veille au respect de leurs droits et a pour eux les égards dus à des personnes dont il doit être solidaire dans l'accomplissement de la mission commune ».

Partie II. Analyse de la politique de retour

Table de matières des fiches

1. Retour volontaire et alternatives au maintien

Fiche 1 : Trajet de retour volontaire de Fedasil

Fiche 2 : Guichets de retour de Fedasil

Fiche 3 : Coopération avec les partenaires locaux concernant la diffusion des informations sur le retour volontaire

Fiche 4 : Procédure SEFOR

Fiche 5 : Encadrement du retour de familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier depuis un logement privé

Fiche 6 : Alternatives au maintien

2. Eloignement forcé

Fiche 7 : Interception d'un étranger en séjour irrégulier sur le territoire lors d'un contrôle de police ou d'une inspection – décision de maintien

Fiche 8 : Interception d'un mineur étranger non accompagné

Fiche 9 : L'étranger en séjour irrégulier dans un établissement pénitentiaire (purgeant une peine ou sous mandat d'arrêt)

Fiche 10 : Refus d'entrée et refoulements aux postes Schengen situés aux frontières extérieures

Fiche 11 : Recours contre les décisions d'éloignement et de maintien

Fiche 12 : Obligation d'information - Droit à l'assistance juridique

Fiche 13.1 : Maintien et éloignement des personnes vulnérables

Fiche 13.2 : "Fit-to-Fly" et "Fit-to-Stay"

Fiche 14 : Examen d'une potentielle violation de l'article 3 CEDH

Fiche 15 : Demandes de protection et de séjour durant le maintien

Fiche 16 : Documents de voyage

Fiche 17 : Réservation d'un vol vers le pays de destination

Fiche 18 : Eloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale

Fiche 19 : « Special flights »

3. Plusieurs points abordés en détail

Fiche 20 : Suivi des éloignements forcés - Le rôle de l'AIG

Fiche 21 : Rôle de l'UE en matière de retour

Fiche 22 : Migration de transit

Fiche 23 : Coût d'un séjour en centre fermé par rapport au coût d'un séjour en prison

Fiche 24 : Eloignements - chiffres de 2010 à 2019

Introduction aux fiches

La procédure d'éloignement s'applique:

- aux demandeurs de protection internationale déboutés résidant dans une structure d'accueil (fiche 1);
- aux demandeurs de protection internationale déboutés séjournant en dehors du réseau d'accueil et aux étrangers en séjour irrégulier (fiches 2 et 3);
- aux étrangers résidant dans un logement privé et ayant reçu une décision négative concernant leur séjour (fiches 4 et 5);
- aux étrangers en séjour irrégulier qui n'ont présenté aucune demande de séjour ou dont la demande de séjour a été rejetée il y a longtemps, qui ont quitté leur adresse de résidence pour une destination inconnue et sont interceptés par la police ou lors d'un contrôle d'inspection (fiches 7 et 8);
- aux étrangers en séjour irrégulier ou qui ont perdu leur statut de séjour légal et qui sont placés dans un établissement pénitentiaire (purgeant une peine ou faisant l'objet d'un mandat d'arrêt) (fiche 9);
- aux étrangers à qui l'accès au territoire a été refusé à la frontière et qui sont refoulés sans être entrés dans le pays (fiche 10).

En général, la procédure d'éloignement comprend les étapes suivantes:

1. Un étranger se trouvant dans l'une des situations mentionnées ci-dessus reçoit, après avoir été entendu, un ordre de quitter le territoire (OQT) motivé, assorti ou non d'une interdiction d'entrée. La personne qui se voit refuser l'accès au territoire à la frontière reçoit une décision de refoulement (fiches 7 à 10);
2. Elle peut introduire un recours contre ces décisions (fiche 11);
3. L'étranger est encouragé à donner suite à cet OQT, de manière autonome et volontairement (fiches 1 à 5);
4. S'il n'y donne pas suite volontairement ou s'il y a un risque de fuite, l'étranger peut être maintenu en vue de son éloignement (fiches 7 et 9). Il peut également introduire un recours contre cette décision de maintien (fiche 11). Avant de procéder au maintien, une alternative au maintien peut lui être imposée (fiche 6);
5. L'étranger doit être pleinement informé de son maintien et de son éloignement dans une langue qu'il comprend (obligation d'information). Il doit avoir la possibilité de faire appel à une assistance juridique (fiche 12);
6. La vulnérabilité éventuelle de la personne doit être prise en compte, tant avant et pendant son maintien qu'au moment de l'éloignement proprement dit:
 - en cas de maladie: l'étranger ne doit pas souffrir d'une maladie pouvant entraîner une violation de l'article 3 de la CEDH;
 - le médecin peut formuler une objection médicale au maintien; pendant le séjour dans le centre fermé, la personne ne peut pas être déclarée inapte au séjour dans le centre – « Fit-To-Stay »;
 - en cas d'éloignement par avion, l'étranger doit être déclaré « Fit-to-Fly » (apte à voyager en avion) par le service médical (fiches 13.1, 13.2 et 14);
7. Lors du retour de l'étranger, il ne peut pas y avoir de risque de violation de l'article 3 de la CEDH; il peut introduire une nouvelle demande de protection internationale à tout moment de son maintien; même sans cette demande formelle, les autorités doivent procéder à l'évaluation d'une éventuelle violation de l'article 3 de la CEDH (fiche 14);

8. L'étranger peut introduire un recours, aussi bien contre le maintien que contre l'OQT; l'OE doit respecter un délai de suspension de cinq ou dix jours en cas d'éloignement forcé, selon que l'étranger a déjà reçu un OQT ou non. Si l'étranger a introduit un recours en suspension en extrême urgence, il faut attendre l'issue de ce recours avant de pouvoir procéder à l'éloignement (fiche 11);
9. L'étranger peut introduire à tout moment, avant ou pendant son maintien, des demandes de séjour ou de protection internationale ; dans certains cas, la procédure d'éloignement doit être suspendue (fiche 15);
10. Avant que l'intéressé ne puisse être éloigné, les autorités doivent disposer d'un document de voyage (passeport, laissez-passer) et/ou de l'accord du pays d'origine/de destination (ainsi que, le cas échéant, de l'autorisation du ou des pays par le(s)quel(s) le transit est effectué) (fiche 16);
11. Une place doit être réservée sur un vol vers le pays de destination (fiche 17);
12. Si l'étranger refuse de partir ou en cas de risque pour la sécurité, il devra être éloigné avec une escorte assurée par la Police fédérale aéro-nautique (fiche 18 - Cette fiche présente le plan par étapes des éloignements);
13. Dans certains cas, il est possible de recourir à des « special flights » (éventuellement en coopération avec Frontex ou avec d'autres pays) (fiche 19).

Fiche 1. Trajet de retour volontaire de Fedasil

1. Cadre légal

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) a été créée en 2001 dans le but « d'assurer l'organisation et la gestion des différentes modalités d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que la coordination des retours volontaires »⁴⁹. L'article 6/1 de la Loi accueil stipule qu'un demandeur d'asile a toujours la possibilité de souscrire à un trajet de retour individualisé. Au plus tard cinq jours après une décision négative du CGRA, l'Agence doit fournir des informations sur l'assistance au retour. Au plus tard au moment où le demandeur d'asile s'est vu notifier l'ordre de quitter le territoire, l'Office des Étrangers doit être informé et tenu au courant de l'état des lieux et de l'avancement du trajet de retour. À partir de ce moment-là, ce trajet est géré conjointement par l'Agence et l'Office des Étrangers.

2. Contexte général

Chaque demandeur de protection internationale (aussi bien les individus que les familles) est informé de la possibilité d'un retour volontaire au début de la procédure de protection internationale, pendant l'examen de la demande de protection internationale et en cas de décision négative concernant cette demande. L'étape finale de ce trajet est la rupture physique dans l'accueil, avec une désignation à une place ouverte de retour (POR). Dans une telle place, l'accueil peut encore être assuré pendant une période de 30 jours avec une assistance intensive au retour.

Le trajet de retour est un trajet d'accompagnement individualisé et progressif pour tous les demandeurs de protection internationale accueillis dans les structures d'accueil gérées par Fedasil et ses partenaires. L'objectif de ce trajet de retour est d'encourager autant que possible le retour volontaire au sein du réseau d'accueil en cas de décision négative concernant la demande de protection internationale, et ce en fournissant des informations, une aide à la décision et en sensibilisant aux risques de séjour irrégulier, le tout en veillant à ce que les informations soient correctes et complètes.

Ratio: dans l'intérêt du demandeur débouté, un retour volontaire, éventuellement combiné à un projet de réintégration dans le pays d'origine, est préférable à un retour forcé ou à un séjour irrégulier en Belgique. L'étranger a reçu une décision des autorités belges qui doit être respectée. Il est de son devoir de la suivre. C'est une solution plus humaine, moins coûteuse et qui constitue une meilleure base pour sa réintégration dans le pays d'origine.

Les deux principales phases du trajet de retour dans l'accueil qui ont été identifiées par Fedasil sont les suivantes:

- l'assistance au retour dans toutes les structures d'accueil, depuis l'arrivée du demandeur de protection internationale dans la structure d'accueil jusqu'à la notification d'une décision négative exécutoire concernant sa demande ;
- le maintien de cette assistance au retour dans les places ouvertes de retour prévues dans les centres d'accueil fédéraux.

⁴⁹Article 62, § 1, de la Loi programme du 19 juillet 2001 ; pour le retour volontaire, ceci a été énoncé à l'article 58 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après: la Loi accueil).

L'assistance au retour pendant la procédure de protection internationale. Comme stipulé dans la Loi accueil, l'assistance au retour de Fedasil consiste à fournir des informations sur le retour volontaire. Dès le premier entretien formel avec le résident, l'assistant social informe ce dernier sur le programme de retour volontaire et sur la possibilité d'y faire appel à tout moment de son séjour.

Pendant l'examen de la demande de protection internationale, le sujet du retour volontaire est formellement abordé à **quatre moments clés** : a) en cas de décision négative du CGRA, b) lorsqu'un recours est introduit auprès du CCE, c) pendant l'examen de ce recours et d) en cas de décision négative exécutoire concernant la demande de protection internationale. Ces entretiens reposent sur une méthodologie. Ils suivent un format basé sur des modèles d'accompagnement.

Les places ouvertes de retour. Une fois que la décision négative concernant la demande de protection internationale est exécutoire, le demandeur débouté sera désigné à une place ouverte de retour (POR). Ces places ouvertes de retour désignent des places dans un centre d'accueil ordinaire, mais elles portent le label de « place ouverte de retour ». Le séjour y est de 30 jours, pendant lesquels un accompagnement spécifique est prévu en vue d'un retour volontaire. Ce délai peut être prolongé si le retour est en cours effectif de préparation.

Le trajet POR se compose de trois entretiens structurés. Un officier de liaison de l'OE est également présent dans le centre d'accueil afin de procéder à l'identification de l'étranger, de prendre les décisions concernant son séjour et d'éventuellement préparer son retour forcé. Le droit à l'aide matérielle reste garanti dans cette place d'accueil jusqu'à l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire, qui est notifié par l'OE.

Départ d'une place ouverte de retour. À partir du centre POR, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai pour quitter le territoire est écoulé. Si, après l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire (OQT), la personne concernée n'est pas repartie, n'a pas entrepris d'autres démarches concrètes et reste encore dans le centre d'accueil, et si d'après l'OE, elle est identifiable et éloignable, l'OE peut alors organiser l'éloignement forcé. La police locale sera appelée à procéder à cet éloignement forcé. La personne concernée recevra ensuite une invitation de l'OE à se rendre au poste de police afin d'être transférée dans un centre fermé/un lieu d'hébergement FITT. Le centre POR fera lui-même le nécessaire pour mettre fin au droit à l'accueil si l'éloignement forcé ne peut être organisé.

Pour la mise en œuvre de trajets de retour volontaire, Fedasil a développé les **instructions, les outils et les formations** nécessaires :

- instruction de Fedasil sur le trajet de retour volontaire dans l'accueil et les places ouvertes de retour. Fiche trajet de retour (disponible en 12 langues) pour les résidents;
- plan du trajet de retour comme outil d'accompagnement;
- monitoring en ligne de la mise en œuvre effective;
- désignation d'un SPOC RV⁵⁰ dans chaque centre;
- consultation semestrielle et structure des visites aux places de retour;
- catalogue modulaire des formations Retour Volontaire (RV).

⁵⁰ SPOC = Single Point Of Contact. Dans tous les centres d'accueil, il y a un SPOC RV (retour volontaire) qui est chargé de suivre les dossiers de retour, de soutenir les collègues dans le domaine du retour, de gérer la communication sur le retour volontaire, de suivre les développements au sein du programme de retour volontaire (suivre des formations, réunions, etc.) ...

Places d'accueil dans le cadre de la procédure de Dublin. La décision de refus de séjour, lorsque la Belgique n'est pas responsable de l'examen de la demande de protection internationale, avec l'ordre de quitter le territoire (*Annexe 26quater*), est notifiée à la personne concernée lors d'un entretien à l'OE. La personne concernée est désignée à une place dans un centre POR, où elle doit se présenter dans les cinq jours. Si elle ne se présente pas dans ce délai, la personne perd le droit à l'aide matérielle. Dans le centre POR, la personne concernée doit préciser si elle souhaite ou non donner suite à une offre de départ volontaire vers l'État membre Dublin responsable.

Si la personne intéressée accepte l'offre, la Cellule Retour Volontaire de l'OE lui réserve un billet, établit un LP (laissez-passer) Dublin et annonce le transfert à l'État membre responsable. Si la personne concernée n'accepte pas l'offre de départ volontaire, l'OE procédera à un éloignement forcé vers l'État membre Dublin responsable. À la demande de l'OE, la personne concernée sera retirée par la police locale et transférée dans un centre fermé ou un lieu d'hébergement FITT.

À titre d'illustration : parmi les 373 personnes ayant séjourné en 2019 dans les quatre centres POR dans le cadre du trajet de retour, 32 personnes sont effectivement retournées (9%). De plus, 62 personnes ont été admises pour un trajet de retour via les guichets de retour (cf. fiche 2). Parmi elles, 33 personnes sont retournées volontairement (53 %). Au total, 435 personnes ont donc été admises dans les places POR, dont 65 sont retournées volontairement.

3. Constatations dans la pratique

Imprécisions dans la répartition des rôles et les modalités de travail entre l'OE et Fedasil

- L'OE n'est pas informé par le CCE de la décision négative concernant la demande de protection internationale, mais Fedasil l'est. Ceci entraîne des retards et/ou des accords imprécis lors de la notification de l'OQT à l'arrivée dans la POR. Par conséquent, le délai dans la POR n'est pas clairement déterminé et certaines personnes y restent inutilement longtemps.
- Retraits au terme de 30 jours. Il n'existe pas de procédures et/ou d'applications simplifiées par tous les acteurs, ce qui rend les retraits effectifs souvent difficiles.
- Le manque d'effectif de l'OE dans les POR complique le suivi du processus de retour.

4. Recommandations

Travailler autour du retour volontaire nécessite une approche globale :

- **Approche par phase dans l'accueil.** L'instruction de retour commence avec des informations sur le retour volontaire déjà au moment de la phase d'intake. À mesure que la procédure de protection internationale progresse (décisions négatives), l'accent doit être mis sur l'assistance au retour volontaire. Le programme de sensibilisation doit être retravaillé : il faut faire clairement comprendre à l'étranger que l'OQT doit être suivi, soit via un retour volontaire, soit, en cas de refus, via un retour forcé. Une connexion doit être établie avec les guichets de retour afin de pouvoir souscrire au retour volontaire également après l'accueil (cf. fiche 2 « les guichets de retour »).
- Prendre des mesures pour améliorer le suivi des OQT après une décision négative concernant la demande de protection internationale du CCE (par exemple, accords avec le CCE et le CGRA, amélioration de l'échange d'informations entre l'OE et Fedasil).

- Organiser l'approche commune de Fedasil et de l'OE dans les POR.
- **Renforcer la coopération entre l'OE, Fedasil et les autres partenaires** afin de réaliser efficacement les sorties à la fin de l'accueil POR. Les outils existants (FITT, SEFOR) doivent être optimisés à cette fin.
- Davantage de personnel à l'OE pour le suivi des OQT, l'encadrement dans les POR et le suivi des retours forcés, ainsi que des renforts de police pour les retraits des POR.
- Plus de places dans les centres fermés pour la mise en œuvre du retour forcé si le retour volontaire depuis la POR n'a pas été réalisé.
- Mettre davantage l'accent sur des programmes de retour sur mesure pour les personnes vulnérables afin d'éviter les longs séjours avec des statuts temporaires/précaires.

Fiche 2. Guichets de retour de Fedasil

1. Contexte général

Le trajet de retour dans les structures d'accueil, gérées par Fedasil et ses partenaires, se termine en principe à la fin de l'accueil. Les guichets de retour de Fedasil visent à fournir un même service de retour volontaire, également en dehors du réseau d'accueil.

Pour ce faire, des guichets de retour facilement accessibles aux étrangers sont organisés dans les cinq plus grandes villes de Belgique. De plus, ces guichets de retour servent de point de référence en matière de retour volontaire pour les villes, les structures d'accueil et les organisations externes. Une attention particulière est accordée aux informations exactes, aux conseils et à l'organisation du retour.

Ratio : le retour volontaire, éventuellement combiné avec un projet de réintégration dans le pays d'origine, est présenté comme une alternative crédible pour les étrangers et leurs représentants en dehors des structures d'accueil.

Les **principales tâches des guichets de retour** sont les suivantes:

- poursuivre l'assistance au retour après le trajet de retour prévu dans les structures d'accueil, gérées par Fedasil et ses partenaires;
- garantir un accès à l'information, une aide à la décision et une préparation du retour volontaire pour les étrangers concernés, y compris pour ceux sans séjour légal;
- offrir un counseling de qualité, notamment en raison de la charge de travail élevée des conseillers et de la présence régulière de l'OIM et de Caritas;
- être un point de référence en matière de connaissances et d'expérience pour les administrations et les organisations externes;
- être un point de départ pour le counseling mobile (par exemple dans les hôpitaux) et pour les activités d'out-reach à l'attention des étrangers en séjour irrégulier ou en transit.

Pour la mise en œuvre des guichets de retour, Fedasil a développé les instructions, les outils et les formations nécessaires:

- communication de Fedasil concernant l'assistance au retour volontaire en dehors de l'accueil;
- fiche guichet de retour (disponible en 12 langues) pour les étrangers;
- répartition physique des guichets de retour dans les villes des centres, et connexions avec les villes plus petites par le biais de contacts;
- désignation de conseillers en retour permanents dans chaque guichet;
- implication de ces conseillers en retour dans les réunions de consultation avec le SPOC⁵¹ des centres d'accueil;
- donner des formations communes sur le retour et sur l'assistance au retour.

⁵¹ SPOC = Single Point Of Contact. Dans tous les centres d'accueil, il y a un SPOC RV (retour volontaire) qui est chargé de suivre les dossiers de retour, de soutenir les collègues dans le domaine du retour, de gérer la communication sur le retour volontaire, de suivre les développements au sein du programme de retour volontaire (suivre des formations, réunions, etc.) ...

2. *Constatations dans la pratique*

- L'accessibilité des guichets de retour dépend fortement de leur emplacement et de leur ancrage dans le tissu urbain. La coopération est particulièrement harmonieuse en Flandre. Des résistances sont perçues à Bruxelles et en Wallonie.
- Un guichet de retour fonctionne « à la demande » et doit donc être « trouvé » par l'étranger concerné ou par son représentant. Faire correctement connaître les guichets de retour, leurs services et l'image qui y est associée reste un point sensible.
- Pour les administrations et les organisations locales, la (re)confrontation des étrangers concernés avec leur situation de séjour précaire est une tâche du guichet de retour ; la société civile et les acteurs locaux se concentrent plutôt sur la dimension sociale.

3. *Recommandations*

Travailler autour du retour volontaire dans les guichets de retour de Fedasil nécessite une approche globale:

- Le potentiel des guichets de retour peut encore être développé davantage: en intégrant ces guichets dans les services urbains, en gardant les liens avec les organisations qui accompagnent les étrangers déboutés et en développant des lignes de communication qui peuvent renforcer la coopération entre les administrations urbaines, les agents de liaison du SEFOR et les guichets de retour.
- Les services spécifiques proposés au guichet devraient être développés davantage selon le modèle du « one stop shop », comme dans d'autres villes. Le principe est que l'étranger concerné doit pouvoir s'y adresser facilement pour une approche intégrale. Le guichet de retour peut renforcer le lien entre le retour volontaire et d'autres actions des villes, et ce dans toutes les communes. Il s'agit d'actions telles que les opérations hivernales, les actions pour les sans-abri et les activités de sensibilisation. Les étrangers en séjour irrégulier de longue durée présentent souvent une vulnérabilité accrue. Il est possible de faire plus d'efforts en proposant des programmes de retour sur mesure.
- Prévoir le personnel nécessaire à l'OE et à Fedasil pour la mise en œuvre de ces recommandations.

Fiche 3. Coopération avec les partenaires locaux concernant la diffusion des informations sur le retour volontaire

1. Contexte général

Un réseau de partenariats locaux a été mis en place (CONEX) pour faire connaître le programme de « retour volontaire » en dehors du réseau d'accueil grâce à une coopération avec les principales autorités locales et avec d'autres acteurs ancrés localement, tels que des ONG.

L'objectif principal est de chercher, de trouver et d'informer sur le retour volontaire les personnes en séjour précaire en Belgique et en dehors du réseau d'accueil, et ce via et avec un réseau de partenaires. Les fonctionnaires fédéraux n'ont eux-mêmes pas suffisamment de contacts et de soutien pour contacter directement le groupe cible ou les médiateurs. CONEX soutient financièrement le partenaire local pour recruter un responsable de projet (à temps plein ou à temps partiel) qui mettra en place un réseau afin de l'informer sur le retour volontaire.

Les principaux objectifs opérationnels sont les suivants:

- informer les prestataires d'aide et les services sociaux et, où cela s'avère efficace, directement le groupe cible;
- renvoyer vers le guichet de retour ou le partenaire de retour le plus proche;
- détecter les signaux du terrain via ces partenaires CONEX;
- intégrer le retour volontaire dans les services formels et informels (grâce, entre autres, à l'organisation d'une consultation conjointe entre les acteurs locaux et l'administration fédérale).

Les principaux groupes cibles sont:

- les services publics: les CPAS, l'Office des Étrangers, les éducateurs de rue, la police, les hôpitaux...
- la société civile: les organisations sociales, les organisations de migrants, les organisations bénévoles...
- directement le groupe cible: les étrangers en séjour irrégulier, les étrangers déboutés ...

Les partenaires actuels sont:

- les villes & les communes: Anvers, Gand, Liège, Charleroi (démarrage le 1er janvier 2020), Anderlecht, Alost;
- les ONG: le CAW Brussel, CAW Antwerpen, CAW Limburg, Steunpunt Asiel & Migratie Mechelen;
- remarque: dans les cinq plus grandes villes belges, Fedasil a également installé des guichets de retour; ce sont des guichets avec des collaborateurs du service Retour Volontaire de Fedasil où les visiteurs peuvent souscrire au retour volontaire ou demander des informations sans engagement.

Les projets peuvent être renouvelés annuellement sur la base d'une demande de fond et budget (voir ci-dessous).

Pour la gestion, la sélection, l'évaluation et le suivi des projets, le service Retour Volontaire a mis en place différents outils:

- un cadre de gestion (document interne);
- une matrice d'évaluation avec des objectifs, des activités, des résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés ; ce document est utilisé pour la demande, le rapport et l'évaluation,

afin que la cohérence, la performance et tout changement d'orientation à mi-parcours puissent également être valorisés;

- un vade-mecum financier et un tableau budgétaire uniforme comparant le budget et les coûts encourus ; un quota pondéré des différents éléments budgétaires;
- tableau d'enregistrement des activités uniforme;
- une carte sociale des partenaires tiers (= contacts du partenaire CONEX) divisée (partiellement) en catégories;
- consultation annuelle de pilotage avec les responsables politiques et les acteurs opérationnels des deux partenaires;
- réunion de coordination régulière (toutes les deux semaines pour les gros/nouveaux projets à tous les deux mois pour les petits projets ayant déjà été expérimentés) entre le chef de projet et le premier point de contact chez Fedasil;
- rencontre semestrielle des villes par zone (Bruxelles, Flandre, Wallonie) pour échanger entre les différents projets et kick-off annuel;
- portfolio des formations.

Outre la société civile au sens large, le réseau CONEX a également signalé que certains groupes spécifiques, tels que les migrants en transit, étaient difficiles à atteindre et qu'ils ne peuvent être informés et orientés qu'à l'aide de méthodes de sensibilisation spécifiques. C'est de là qu'est né le projet pilote Reach Out: une coopération sur le terrain dans un contexte spécifique (manque de temps, confiance difficile à instaurer) pour fournir des informations adéquates au groupe cible des migrants en transit. Le projet n'a été lancé qu'en novembre 2019 et ne peut encore présenter aucun résultat, car le SLA (Service Level Agreement) doit d'abord être conclu.

2. *Constatations*

- Plus de 50 % (au cours de la période janvier-octobre 2019 plus de 65 %) des dossiers de retour volontaire sont des étrangers en séjour irrégulier, directement ou indirectement (via des médiateurs) le groupe cible final du réseau CONEX.
- Malgré l'amélioration de la coopération avec les administrations locales et les organisations de la société civile, il reste difficile d'intégrer la communication d'informations sur le retour (volontaire) dans les services locaux.
- Les rapports finaux et les rapports des plateformes de consultation régulières ainsi que les cinq années d'expérience avec le réseau montrent que les autorités locales, en tant que partenaires principaux, veillent à l'intégration administrative et sociale du programme de retour volontaire dans les CPAS, les affaires civiles, les bureaux des étrangers, auprès de la police, des éducateurs de rue, dans les hôpitaux ... Les autres acteurs locaux, en tant que partenaires complémentaires, touchent plus facilement les organisations de la société civile, les communautés de migrants et directement le groupe cible. Certains partenaires secondaires (par exemple le Steunpunt Mechelen, le CAW Limburg) agissent également de manière semi-administrative en tant que partenaire privilégié. Il est important d'avoir un système complémentaire avec une composition diversifiée. C'est grâce à une multiplication des réseaux que Fedasil atteint de manière ciblée une multitude de partenaires.
- Lors des consultations régulières et dans les rapports, divers partenaires indiquent que le retour volontaire est plus facilement accepté par le groupe cible (directement ou via les médiateurs) s'il s'inscrit dans un éventail plus large d'options ou de perspectives. C'est pourquoi Fedasil s'efforce d'élargir le contenu de ses projets, et des informations sont également fournies sur l'asile, Dublin, l'accompagnement ou d'autres thèmes pour lesquels Fedasil dispose d'un mandat ou peut renvoyer à d'autres services ou acteurs.

- En ce sens, les journées de rencontre annuelles (grands événements provinciaux avec un large intérêt pour le retour volontaire) d'Anvers, de Gand, d'Alost et de Liège se sont organisées autour de thèmes très ouverts. Avec 50 à 120 visiteurs, les journées de rencontre peuvent compter sur un grand intérêt local et régional.
- Le réseau CONEX est important pour détecter les signaux provenant du terrain. Divers sous-programmes en sont issus: AMAAR (programme médical), les programmes de réintégration pour les Marocains en séjour irrégulier en coopération avec la ville d'Anvers (Rema), l'accompagnement de familles avec enfants en coopération avec la ville de Gand.⁵²
- Les projets organisent régulièrement des consultations urbaines (2 à 5x/an selon l'ampleur) sur le retour volontaire. En outre, ils ont des contacts réguliers avec les principaux acteurs tels que les CPAS, l'OE, la police et les fonctionnaires régionaux du SEFOR. Dans la mesure où la répartition des rôles est strictement maintenue, cette coopération fonctionne bien et de manière constructive.

3. *Recommandations*

- Une approche coordonnée entre les administrations fédérales (Fedasil, OE), les services de la ville (CPAS, police ...) et les organisations de la société civile (par exemple, les CAW), où le rôle, la compétence et l'expertise de chacun sont reconnus, permettra une assistance au retour plus efficace (communication d'informations uniforme et correcte) et un suivi des étrangers en séjour irrégulier (cf. également les recommandations – fiches 1, 2 et 4).
- Développer davantage les réseaux moins bien desservis:
 - Géographiquement : Wallonie, Flandre occidentale.
 - Thématique:
 - Mise en place d'un projet pour les organisations de bénévoles;
 - Utiliser davantage les personnes clés des organisations de migrants comme des influenceurs de webcom;
 - Informer systématiquement l'inspection du travail et les autres acteurs en ce qui concerne les travailleurs migrants clandestins.
 - Sur le fond: élargir davantage l'éventail des options ; ceci améliore l'orientation vers le retour volontaire ; cf. la politique d'Anvers en matière d'encadrement des perspectives.
- Renforcer la coopération et la complémentarité avec le réseau de partenaires de retour de l'OIM. Les partenaires de retour de l'OIM sont un réseau d'organisations de la société civile où, en plus des guichets de retour, les étrangers peuvent souscrire au retour volontaire ou obtenir des informations. Ce réseau a été instauré parce que le niveau d'accès d'un guichet de retour (= gouvernement) est parfois trop élevé pour le groupe cible.
- La police est bien informée au niveau local grâce aux projets CONEX respectifs, mais une diffusion nationale top-down des informations de base par mail et par intraweb pourrait garantir un accès permanent à ces informations.

⁵² https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/16_00463%20NL-begeleiders-Webversie_0.pdf.

Fiche 4. Procédure SEFOR

La procédure SEFOR s'effectue par l'intermédiaire de la commune (circulaire du 10 juin 2011 relative aux compétences du bourgmestre dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers *M.B.*, 16 juin 2011).

1. Déroulement de la procédure

- La commune envoie à l'étranger l'OQT, lui fournit des explications et des informations sur ce que l'on attend de lui, sur l'éventuelle aide dont il peut bénéficier dans le cadre de son retour et sur les autorités compétentes en la matière;
- Au bout de 14 jours, l'étranger est à nouveau invité à prendre connaissance de l'état d'avancement des préparatifs relatifs à son retour (l'OE peut avoir imposé des mesures, par exemple, venir faire relever les empreintes digitales ou apporter des photocopies des documents de voyage);
- Après 30 jours, le délai de départ est écoulé et l'intéressé peut être éloigné de force;
- Pour pouvoir procéder à l'éloignement forcé,
 - o l'OE doit disposer d'un document de voyage ou d'une promesse de laissez-passer. Ces documents peuvent également être obtenus pendant le maintien. Dans toute la mesure du possible, il est préférable qu'ils soient déjà prêts dans le dossier pour pouvoir procéder plus rapidement à l'éloignement;
 - o une place doit être réservée dans un centre fermé (il y a un manque de places);
 - o un contrôle à l'adresse doit être effectué:
 - si l'intéressé n'ouvre pas la porte ou ne laisse pas entrer la police, il ne peut pas être maintenu;
 - il est possible qu'il ne séjourne entre-temps plus à l'adresse renseignée sans l'avoir signalé, qu'il ait quitté le pays ou qu'il loge ailleurs en Belgique (aux Pays-Bas, le départ du domicile est enregistré comme un départ non contrôlé ou non accompagné, ce qui fait que les Pays-Bas présentent de meilleurs résultats en ce qui concerne le retour);
 - l'étranger est entendu, ce qui permet de prendre une nouvelle décision motivée pour son éloignement forcé et son maintien à cet effet (l'interroger sur ses éventuelles objections à retourner, raisons médicales, vie privée, risque de violation de l'article 3 de la CEDH).

2. Constats dans la pratique

- La commune est moins concernée par cette problématique et assure un suivi moins rigoureux des étrangers en ce qui concerne leur départ et la promotion du départ. Ces mêmes services possèdent également de nombreuses autres missions et souvent, il n'est pas simple de communiquer avec l'étranger à cause de la barrière de la langue.
- L'étranger en question n'est pas re-convoqué pour assurer le suivi de son départ et les préparatifs de ce départ; l'étranger ne se rend pas auprès des autorités compétentes telles que Fedasil ou l'OIM.
- Le contrôle à l'adresse n'est pas effectué parce qu'il n'y a pas de place dans le centre fermé (premier problème), parce que le contrôle n'a pas débouché sur un résultat en raison de restrictions légales (deuxième problème) ou encore, en raison de la position de la commune (qui s'oppose à l'éloignement forcé d'étrangers non criminels).

3. Propositions et recommandations

- Dans le cas de décisions négatives, il est nécessaire de mettre en place un **coaching intensif** afin de relayer un même message (une seule vision partagée) de toutes les autorités concernées (OE, Fedasil, administrations communales et CPAS). Il convient de rappeler que l'étranger doit quitter le pays et que, s'il ne prépare pas lui-même son départ, il y sera contraint. Actuellement, le message que font passer l'OE et Fedasil n'est même pas univoque, alors, ne parlons même pas des autres organismes.
 - **Obligation, pour l'étranger, de coopérer** et de fournir les documents de voyage (ou des photocopies de ceux-ci) à l'OE; obligation pour l'étranger, à défaut de document de voyage, de se rendre au rendez-vous du consulat et de coopérer afin d'obtenir un document de voyage.
 - « **DUO – équipes de sorties** » : l'OE et Fedasil s'adressent conjointement à l'étranger concerné (différence avec la fiche 2: dans ce cas, l'étranger se rend lui-même au guichet de retour) (*difficulté: manque de personnel*), amélioration de l'échange d'informations (*difficulté: RGPD, Fedasil ne souhaite communiquer des informations que sur accord de l'étranger concerné et constate que 25 % d'entre eux ne souhaitent pas communiquer d'informations*).
 - recruter davantage de personnel à l'OE et chez Fedasil pour s'occuper du coaching (55 ETP pour l'OE et 55 ETP pour Fedasil)
 - réfléchir à des solutions pour améliorer le partage d'informations.
- **Modifier la législation** en matière de contrôle à l'adresse pour que l'étranger ne puisse pas s'y soustraire.
- **Prévoir suffisamment de places dans les centres fermés**: si aucun éloignement forcé n'est organisé après qu'il n'ait pas été donné suite à l'OQT, les autres initiatives n'ont aucune utilité. C'est la pression et la certitude qu'un éloignement sera organisé qui pousseront les personnes à partir spontanément.

4. Comparaison avec les Pays-Bas

La presse et les parlementaires citent souvent les Pays-Bas en exemple dans le domaine des éloignements. Dans ce contexte, il convient de faire remarquer que ces chiffres ne portent pas sur les rapatriements effectifs dans les pays d'origine. Aux Pays-Bas, lorsqu'une personne ne séjourne plus à l'adresse indiquée, elle est reprise dans les statistiques comme une personne qui est partie, ce que les Pays-Bas appellent « un départ non contrôlé ». Beaucoup d'étrangers repartent éventuellement dans un autre pays de l'Union européenne ou dans leur pays d'origine et donnent suite à l'OQT. Cependant, l'on ne connaît pas le nombre d'étrangers qui se retrouvent dans la clandestinité et qui espèrent ainsi pouvoir obtenir une régularisation au bout de plusieurs années, par exemple, en justifiant que leurs enfants sont restés longtemps dans le pays, y sont scolarisés ou en argumentant qu'ils sont intégrés, ont trouvé un partenaire, etc.

5. Conclusion

L'on ignore le nombre d'étrangers ayant poursuivi leur séjour en Belgique après avoir reçu un OQT; il ne serait pas correct de supposer que toute personne qui part de manière incontrôlée se trouve encore en Belgique (comparaison actuelle avec les OQT et les départs contrôlés).

Il est recommandé de mettre en place un meilleur suivi ainsi qu'un coaching individuel. Confier cette tâche aux communes et à Fedasil ne serait pas suffisamment efficace, plus particulièrement parce que la commune ne constitue pas un partenaire suffisamment motivé.

Il est nécessaire de créer un nombre suffisant de places dans les centres fermés afin qu'un éventuel refus de départ volontaire et un contrôle à l'adresse positif puissent être suivis d'un retour forcé.

Fiche 5 . Encadrement du retour de familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier depuis un logement privé

1. Généralités

Le retour des familles avec des enfants mineurs en séjour irrégulier est organisé en plusieurs étapes. Comme prévu à l'article 74/9 de la loi sur les étrangers et dans l'arrêté d'exécution du 17 septembre 2014,⁵³ pour les familles avec enfants mineurs qui séjournent dans un logement privé, la première étape consiste à guider les familles de leur propre logement vers le retour.

Bien que la loi et l'AR prévoient certaines restrictions, d'emblée, l'OE a décidé d'assurer un coaching pour toutes les familles dans un logement privé. Sous réserve de certains motifs spécifiques tels que la fraude, l'ordre public ou la sécurité nationale, les familles qui n'ont entamé aucune procédure (et dont l'OE n'est pas informé de leur présence sur le territoire), toute famille en séjour irrégulier sur le territoire qui est maintenue dans un lieu d'hébergement FITT a préalablement bénéficié de l'un ou l'autre accompagnement dans le cadre de son retour. Les familles qui sont hébergées dans des structures d'accueil de Fedasil suivent d'autres trajets de retour et ne sont donc pas concernées par cette disposition.

En raison de l'effectif limité, le coaching consiste en une seule entrevue à propos du retour. La convocation est envoyée à la dernière adresse connue de la famille. Durant l'entretien de retour, le dossier de séjour est parcouru, des questions sont posées sur la volonté de repartir et les éventuels obstacles à ce départ sont passés en revue (scolarisation spécifique des enfants, problèmes médicaux, famille dans le pays d'origine ...). Un maximum d'informations est fourni sur les possibilités de retour volontaire et une brochure de présentation des partenaires de retour volontaire est remise.

A la fin de l'entretien, la convention conforme à l'AR dont il est question ci-avant est présentée. Il s'avère qu'aucune famille ne remplit les conditions cumulatives telles que prévues à l'article 2 de l'AR, à savoir:

- 1° demeurer dans une habitation répondant aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité;
- 2° transmettre une attestation prouvant la propriété ou la location sur l'immeuble occupé ou l'accord du propriétaire du bien confirmant que la famille peut y résider;
- 3° être en mesure de subvenir à ses besoins;
- 4° effectuer son signalement lorsque le bourgmestre ou son délégué ou le fonctionnaire de police ou l'agent de soutien le demande;
- 5° coopérer à l'organisation de son retour et en particulier à la procédure d'identification en vue de la délivrance des documents requis pour retourner dans son pays d'origine ou dans le pays où la famille est autorisée au séjour;
- 6° respecter l'échéancier fixé. Cet échéancier est élaboré avec la famille et peut être adapté en concertation si nécessaire;
- 7° donner accès à l'habitation à l'agent de soutien à des moments convenus avec lui;
- 8° rembourser les frais éventuels occasionnés pour effectuer la réparation des dégâts causés à charge de l'État belge;
- 9° verser une caution lorsque l'autorité l'exige pour garantir son retour.

⁵³Arrêté royal déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 25 septembre 2014.

Toutes les familles qui se sont présentées à l'entretien de départ reçoivent un délai de 30 jours pour souscrire au retour volontaire, qu'elles aient signé ou non la convention. Toute famille peut, si elle le souhaite, demander un entretien supplémentaire à l'agent de soutien.

2. Problèmes

- **Coopération avec les administrations locales:** les entretiens de retour seront de préférence organisés dans un local de la commune pour être au maximum accessibles pour les familles. En Flandre, la commune met généralement un local à leur disposition. La situation est néanmoins beaucoup plus complexe à Bruxelles et en Wallonie. En Flandre, 60 à 70 % des familles se présentent. En revanche, en Wallonie et à Bruxelles, l'OE constate une importante désapprobation de la part des pouvoirs locaux qui ne souhaitent pas être associés à l'éloignement de familles en séjour irrégulier sur le territoire.
- **Mobilisation de personnel:** la préparation, les entretiens, le suivi et les contacts avec les différents partenaires sont chronophages et nécessitent de mobiliser du personnel dont l'OE ne dispose pas. Par conséquent, le coaching se limite à un seul entretien et ne concerne qu'une centaine de familles par an.
- **Conditions de la convention:** la réglementation actuelle fait plus peur aux familles qu'elle ne les incite à coopérer.
- **Collaboration avec les partenaires:** il serait sans aucun doute utile que l'entretien de retour soit mené conjointement avec Fedasil ou qu'une entrevue ultérieure soit organisée avec Fedasil afin que des réponses spécifiques à chaque pays puissent être données par rapport au retour volontaire.
- **Besoin d'une approche coordonnée:** compte tenu de la situation parfois très complexe (problèmes médicaux et psychosociaux, différentes procédures de séjour...), il est nécessaire d'assurer un suivi multidisciplinaire et intensif afin d'encourager le retour.

Or, les partenaires se montrent réticents à collaborer avec l'OE. Pourtant, le Commissaire aux droits de l'enfant demande également un encadrement du retour plus intégré et plus complet des familles en séjour irrégulier afin d'éviter qu'elles fassent l'objet d'une mesure de maintien.

3. Recommandations

- Renforcer la collaboration entre l'OE, Fedasil et les partenaires locaux.
- Disposer de davantage de personnel pour parvenir à une approche intensive (voir aussi fiche 6 « les alternatives au maintien »).
- Modifier l'article 2 de l'arrêté royal du 17 septembre 2014: il est en effet très rare qu'une famille puisse remplir l'ensemble de ces conditions. Si les conditions cumulatives étaient appliquées strictement, le coaching à domicile ne pourrait être appliqué que très exceptionnellement. Il est dès lors proposé de prévoir **la possibilité** dans l'AR plutôt que l'obligation d'imposer toutes les conditions cumulatives.

Fiche 6. Alternatives au maintien

1. Alternatives déjà analysées et testées

1.1 Prolongation du délai de quitter le territoire

La prolongation du délai de l'OQT est la principale alternative au maintien qui peut être proposée. La personne qui souhaite partir peut demander une prolongation du délai de l'ordre de quitter le territoire pour se préparer à son départ. Une prolongation peut être accordée si la personne prouve qu'elle a entrepris des démarches pour repartir volontairement (du mois de janvier à septembre 2019, une telle prolongation a été demandée et accordée à 9 reprises). Voir également le réseau d'accueil et les guichets de retour de Fedasil dont il est question dans les fiches 1 et 2. D'autres motifs de prolongation du délai pour quitter le territoire sont notamment la maladie, la scolarité des enfants, une grossesse, une naissance, le mariage/la cohabitation, l'unité de la famille ou des raisons humanitaires.

1.2 Paiement d'une caution

L'on peut se demander pour qui le paiement d'une caution pourrait constituer une alternative au maintien et si le paiement de la caution permettrait effectivement un retour. Le groupe cible n'a pas de moyens financiers. L'intéressé devrait donc « emprunter » de l'argent. Les personnes qui veulent repartir ne doivent pas s'acquitter d'une caution pour éviter d'être maintenues.

Le paiement d'une caution en tant qu'alternative au maintien a été examinée avec le SPF Finances - Trésorerie - Caisse des dépôts et consignations, mais cette alternative comporte des inconvénients et des difficultés:

- le groupe cible visé n'a généralement pas d'argent;
- quel est le montant réclamé? Si l'étranger lui-même doit supporter le montant à payer, celui-ci ne devra pas être trop conséquent parce que l'étranger en séjour irrégulier n'a généralement pas les moyens de se procurer cet argent (voir inconvénient n°1). Si ce montant est trop peu élevé, il n'incitera pas à quitter le territoire;
- le paiement du montant ne comporte pas non plus d'avantages pour l'intéressé. Pourquoi mettre en place un tel système?
- difficultés d'organisation pratique: comment l'intéressé peut-il récupérer de l'argent depuis l'étranger? Des personnes ne possèdent pas de compte à l'étranger; tous les pays ne disposent pas d'ambassades et de consulats de Belgique qui peuvent effectuer les démarches;
- cela demande beaucoup de moyens à l'OE et au SPF Finances: canaux d'information spécifiques/banque de données pour assurer le suivi... .

Vu les efforts que ce système nécessiterait de la part des administrations par rapport à un groupe cible généralement sans ressources financières, l'idée d'instaurer un système visant à réclamer une caution aux étrangers en séjour irrégulier n'a finalement pas été retenue. L'objectif est en effet de les éloigner et non de prolonger leur séjour. Instaurer une telle mesure irait dans le sens d'une prolongation du séjour: le délai normal d'un OQT est de 30 jours, or ce délai est trop court pour suivre une telle procédure.

1.3 Obligation de présentation

Un projet par rapport à l'obligation de présentation des familles, lancé en 2008, avait déjà été abandonné en cours d'année, faute de résultats en matière d'éloignements. Les familles en séjour

irrégulier ou qui avaient été déboutées de leur procédure ont été convoquées à l'OE afin de participer à une entrevue. Sur quatre mois, 150 familles ont été convoquées. Seulement 10 % des familles convoquées se sont présentées au rendez-vous. Au final, une seule famille est repartie! Les efforts que l'administration a ainsi dû déployer n'étaient donc pas proportionnels aux résultats. L'objectif consiste à faire repartir ces personnes et non qu'elles fassent savoir qu'elles se trouvent encore dans le pays.

1.4 Encadrement du retour dans le réseau d'accueil de Fedasil et par ses partenaires

Les demandeurs de protection internationale déboutés de leur procédure ainsi que les familles en séjour irrégulier peuvent être dirigés vers une place ouverte de retour (POR) depuis lequel leur retour sera organisé, voir fiche 1.

Le pourcentage des arrivées dans les POR après une décision négative par rapport à la demande de protection internationale avoisine les 25 – 30 % ; pour les POR Dublin, c'est-à-dire après une décision de refus de séjour lorsque la Belgique n'est pas responsable du traitement de la demande de protection internationale, ce chiffre oscille autour de 30 – 40 % (chiffres non officiels). Ces chiffres révèlent qu'un groupe se soustrait au retour et disparaît dans la clandestinité. Pour les personnes qui se rendent effectivement dans une POR pour se préparer à leur retour, les résultats sont très faibles. D'après les chiffres présentés dans la fiche 1, en 2019, sur 373 personnes qui ont séjourné dans une POR dans le cadre du trajet de retour, seules 32 (9 %) sont effectivement reparties.

1.5 Coaching dans le logement privé

Voir fiche 5 relative à l'encadrement du retour de familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier depuis un logement privé.

1.6 Les lieux d'hébergement ouverts de l'OE

Les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs sont maintenues dans les lieux d'hébergement FITT depuis octobre 2008. Les lieux d'hébergement FITT constituent une « détention alternative » dès lors qu'une décision formelle de maintien est prise pour chaque famille (qui n'est pas recouverte par le statut POR - voir fiche 1). Cependant, le maintien est une fiction juridique puisque la famille dispose d'une marge de manœuvre assez importante, comme nous allons l'expliquer dans la suite.

Actuellement, il y a 28 lieux d'hébergement, implantés sur cinq sites (Zulte (6), Tubize (6), Saint-Gilles-Waes (7), Tielt (3) et Beauvechain (6)). Il s'agit de logements destinés à la vie en « communauté », c'est-à-dire que les maisons ou les appartements sont situés dans le centre de ces municipalités et ne sont pas différents des autres habitations dans la rue. En principe, chaque logement est occupé par une seule famille afin de leur offrir autant d'intimité que possible.

Deux coaches (fonctionnaires de retour) sont présents sur chaque site;⁵⁴ un « coach itinérant » intervient également selon les besoins sur les différents sites. Les neuf coaches sont conjointement responsables des 28 lieux d'hébergement. Les coaches attachés à chaque site assurent le suivi administratif des familles qui y séjournent. Ils aident également les familles à subvenir à leurs besoins matériels (par exemple: vêtements, jouets pour les enfants, carte SIM pour le GSM/smartphone, accès à Internet ...).

⁵⁴ Les sites de Zulte et Tielt sont regroupés en raison de leur proximité.

La principale mission des coaches consiste à encourager et convaincre les familles de coopérer dans le cadre de leur identification (pour autant que toutes les procédures suspensives aient été clôturées) en vue d'obtenir les documents de voyage requis (dans la mesure où elles ne les possèdent pas) et d'organiser leur retour. Les coaches eux-mêmes ne prennent pas de décisions dans le dossier des familles. Cela leur est d'ailleurs clairement précisé.

Le rôle des coaches dans ce processus de persuasion est également de sensibiliser les familles aux conséquences de l'absence de coopération, en particulier l'éloignement forcé et, dans le pire des cas, le maintien si les règles en vigueur dans les lieux d'hébergement ne sont pas respectées. Afin que le retour se déroule dans les meilleures conditions possibles, les coaches expliqueront aux familles les possibilités dont elles disposent en matière de retour volontaire accompagné et de réintégration. Même si les familles ont refusé cette offre de retour volontaire antérieurement, cette possibilité leur sera à nouveau proposée, dans la mesure où l'objectif est de parvenir à un retour dans des conditions les plus dignes possibles, dans l'intérêt de l'enfant. Dans le cadre de ce retour volontaire, une collaboration est mise en œuvre avec Fedasil et ses partenaires, l'OIM et Caritas International. Au besoin, les coaches discuteront « au quotidien » de ces possibilités avec les familles. Par ailleurs, aider les familles à répondre à d'autres besoins quotidiens en cherchant et trouvant des solutions avec elles contribue à instaurer une potentielle relation de confiance entre le coach et la famille. Cela leur permet également d'être plus persuasifs.

Les « *special needs* » sont une autre forme d'aide en cas de retour (forcé). Ce programme des « *special needs* » s'adresse aux groupes vulnérables, en ce compris les familles avec enfants mineurs. Les besoins médicaux et psychologiques sont pris en compte en priorité, mais cette aide éventuelle peut également permettre de résoudre des questions plus matérielles, telles que le logement et la recherche d'une école dans le pays d'origine. Les coaches tenteront ensuite de trouver des solutions avec les psychologues et les fonctionnaires à l'immigration de l'OE (qui entretiennent des contacts avec les autorités locales dans les pays d'origine). Le financement de ces besoins peut être proposé jusqu'à un an après le retour.

Si la famille ne coopère pas à son départ, un éloignement forcé sera organisé depuis le lieu d'hébergement. L'accompagnement proposé dans le cadre d'un retour forcé est réalisé sur mesure et tient compte de la présence d'enfants. Difficulté: le nombre de disparitions de familles est encore relativement élevé. Alors qu'en 2008, il était d'environ 25 %, il a systématiquement augmenté pour dépasser les 40 % en 2014-2015. En 2018, le taux de disparition frôlait les 28 %.

En 2014, une analyse a été réalisée pour connaître les motifs des disparitions et le moment des disparitions. Cette analyse avait révélé que ceux-ci sont très variés:

- en ce qui concerne les familles ayant introduit une procédure à l'intérieur du pays: elles ne souhaitent pas retourner dans leur pays d'origine ou dans un autre État membre de l'UE (dans le cas d'une procédure Dublin); elles ont de la famille en Belgique; elles ne disposent pas de moyens pour repartir; les enfants sont scolarisés ici ...
- en ce qui concerne les familles ayant introduit une procédure à la frontière: elles ont de la famille en Belgique ou dans un autre État membre de l'UE (utilisation des lieux d'hébergement comme « tremplin »); elles craignent un retour (bien que la demande de protection internationale a été rejetée); elles ne souhaitent pas retourner dans un autre État membre de l'UE (procédure Dublin) ...

En ce qui concerne le moment de la disparition, les conclusions sont très disparates, mais trois tendances se distinguent nettement:

- disparition peu après le transfert dans le lieu d'hébergement (quelques heures, ou au maximum quelques jours après);
- disparition après la communication de l'organisation d'un rapatriement;
- disparition après la décision négative par rapport à la demande de protection internationale.

2. *Constat*

Chacune de ces alternatives ne fournit un résultat positif en matière de retours que pour un nombre limité de personnes. Il y a toujours un groupe de personnes qui se soustraient à ces alternatives. Pour ces personnes, l'éloignement forcé doit continuer à être appliqué.

3. *Proposition*

Le coaching semble être l'alternative la plus efficace au maintien. Après une première décision négative, un coach est désigné afin d'assurer un accompagnement intensif (approche intensive) – gestion individuelle des cas. Ce système nécessite une collaboration étroite avec les différents partenaires sur le terrain, tels que la commune, la police et Fedasil.

Selon l'OE, pour l'appliquer dans le contexte belge, les conditions suivantes devraient être réunies:

- disposer d'un nombre suffisant de coaches (personnes et budget);
- le retour volontaire et le retour forcé doivent dépendre d'un même ministre, et une même vision et un même message doivent être relayés même si la personne refuse de repartir, à savoir qu'elle DOIT repartir. L'approche doit être commune.

4. *Recommandations*

Débloquer les moyens nécessaires (personnel, support IT) pour l'OE et Fedasil afin de pouvoir mettre en place un coaching intensif axé sur le retour des personnes ayant reçu un OQT (approche intensive).

Fiche 7. Interception d'un étranger en séjour irrégulier sur le territoire lors d'un contrôle de police ou d'une inspection – décision de maintien

1. Généralités

Dans différentes situations, les étrangers sont contrôlés par la police, par exemple dans les transports en commun, sur la voie publique, à l'occasion d'un contrôle routier, lors d'un contrôle aléatoire, lors d'un contrôle d'inspection sociale, lors d'un contrôle sur les parkings, lors d'une action ciblée sur certains phénomènes liés à l'ordre public ... Dans le cadre d'actions coordonnées, la police peut faire appel à l'aide de l'OE lorsqu'elle prévoit qu'un grand nombre d'étrangers devront être contrôlés à un même endroit.

La police emmène au bureau de police l'étranger soupçonné d'être en séjour irrégulier sur le territoire. Une fouille est réalisée (inventaire). L'intéressé est inscrit dans le registre des privations de liberté et la police réalise un « triptyque » (photo, empreintes digitales et descriptif). En principe, la police établit un rapport administratif (RA) pour chaque étranger soupçonné d'être en séjour irrégulier sur le territoire, et le transmet à l'OE.

L'OE doit prendre une décision dans les 24 heures suivant l'arrestation administrative par la police (passé ce délai, l'étranger doit être libéré par la police, sauf s'il est placé sous mandat d'arrêt). L'OE doit vérifier si cette personne est déjà connue (à l'OE et dans d'autres banques de données), s'il est en séjour légal ou s'il a entamé une procédure (suspensive) qui est encore en cours. L'interception peut concerner une personne dont le droit de séjour a été retiré ou supprimé pour différentes raisons (fraude, absence de cellule familiale, mariage de complaisance, relation de complaisance, reconnaissance de complaisance, ordre public, sécurité nationale, ne remplit plus les conditions liées au séjour ...); il peut également s'agir d'une personne qui n'est pas connue de l'OE.

Par conséquent, les empreintes digitales doivent être comparées et l'historique des précédentes arrestations doit être consulté. Lorsque le service de police transmet les empreintes digitales au Service d'identification judiciaire (SIJ ou nouvelle dénomination BIS : *Biometric Identification Service*), il doit cocher une option afin que ces empreintes digitales soient également envoyées à l'OE. Si la personne est en séjour irrégulier sur le territoire, l'OE envisagera de procéder à un éloignement forcé. Afin que cette décision repose sur une motivation suffisante, l'étranger sera entendu par la police (en ce qui concerne sa situation médicale, sa vie familiale et le risque d'une violation de l'article 3 de la CEDH en cas de retour). La police renverra alors à l'OE les réponses complétées ou le rapport de l'audition.

L'OE doit motiver individuellement chaque décision tant en droit qu'en faits, et doit se référer au droit d'être entendu. L'absence de risque grave de violation des articles 3 et 8 de la CEDH doit être indiquée dans la décision. Le maintien dans la perspective d'un éloignement forcé ne peut être décidé que sur la base de l'ordre public, d'un risque de fuite ou du non-respect d'un précédent OQT.

Même si le maintien est légalement possible, une appréciation doit être réalisée sur la base d'un certain nombre de paramètres, tels que le nombre de places dans les centres fermés (insuffisant par rapport à la demande), les priorités (par exemple : ordre public, nuisances, migrants en transit), la possibilité d'organiser l'éloignement... La décision de maintien est envoyée à la

police qui la notifie à l'étranger. Si l'étranger doit être maintenu dans un centre fermé, la police assurera le transport jusqu'au centre. L'accès aux centres fermés est limité aux horaires de bureau (de 8 à 18 heures).

2. *Chiffres*

En 2018, le nombre total de rapports administratifs (RA) s'élevait à 36.386. Depuis 2015, ce nombre enregistre une hausse constante et considérable: 2015: 22.979; 2016: 27.556; 2017: 30.757. Ces totaux représentent le nombre d'interceptions par la police et non le nombre de personnes uniques. Une même personne peut en effet être arrêtée plusieurs fois. Les pourcentages du type de décisions prises restent relativement constants et sont ventilés comme suit: 57 % d'OQT, 13 % de maintien et 30 % laisser disposer. Ces décisions de « laisser disposer » concernent les étrangers ayant un statut de séjour ou ayant une procédure de séjour en cours, mais peuvent également concerner, par exemple, la décision de contacter le Service des Tutelles pour les mineurs non accompagnés. Le top 5 des nationalités interceptées en 2018 comprenait l'Erythrée, le Maroc, l'Algérie, l'Irak et la Roumanie. L'Erythrée fait son entrée dans ce top 5, ce qui peut être attribué à la hausse du nombre de migrants en transit en 2018.

3. *Difficultés*

- En ce qui concerne les étrangers dont il est mis fin au séjour ou dont la demande de séjour a été refusée, par manque de personnel, ces décisions ne sont pas systématiquement suivies par un OQT.
- Il n'y a pas non plus de support IT par le biais d'un logiciel qui permettrait de gérer ou de signaler automatiquement ce processus.
- Le rapport administratif doit être correctement complété puisque la décision à prendre repose sur ce rapport. Si la police ne le complète pas de manière exhaustive, du temps est perdu à rassembler des informations. Il est important que l'OE reçoive le rapport administratif rapidement. En journée, il y a plus de personnel de l'OE qui est disponible, tandis que pendant la nuit et le week-end, seul un minimum de personnel est présent.
- Le droit d'être entendu est difficile à mettre en œuvre dans un court laps de temps. La langue constitue l'une des principales « barrières »: si l'étranger complète le formulaire dans une langue que le fonctionnaire ne comprend pas, il faut trouver un interprète ou un traducteur assez rapidement. Il n'est pas possible de poser des questions supplémentaires ou d'effectuer une interview approfondie à brève échéance. Or si l'étranger n'est pas maintenu, il disparaît et l'examen ne peut pas non plus être mené.
- Dans le cas d'une demande de protection internationale, souvent, il n'est pas possible de prendre une décision à court terme : l'étranger doit se présenter à l'OE de sa propre initiative.
- Lorsqu'il invoque une maladie qui empêche son retour, un examen médical doit être réalisé et s'il s'agit d'une maladie grave, il convient de vérifier si un traitement est disponible dans son pays d'origine. Cela ne peut pas non plus se faire dans des délais courts. L'examen d'un éventuel risque grave d'une violation de l'article 3 de la CEDH ne peut être réalisé que lorsqu'on sait de quel pays l'étranger provient. Ses propres déclarations ne sont souvent pas fiables, sauf lorsqu'il dispose d'un passeport ou d'une carte d'identité en cours de validité.
- L'OE ne reçoit pas toujours les empreintes digitales de la police et n'a pas accès à l'historique des arrestations précédentes. De nombreux dossiers sont constitués pour des personnes qui disposaient déjà d'un dossier (sous un autre nom).
- La recherche dans différentes banques de données (VIS, Eurodac et Printrak) ne peut être effectuée que les jours ouvrables et n'est pas automatisée. A l'OE, les dossiers ne peuvent

pas être recherchés au moyen du numéro AFIS (numéro d'identification des empreintes digitales).

- Les dossiers de l'OE ne peuvent pas être consultés en dehors des bureaux de l'OE.
- En raison d'une présence accrue de ressortissants de certaines nationalités, un nombre trop important des personnes de ces nationalités est présent dans les centres fermés. Des restrictions ont donc été mises en place pour parvenir à gérer et assurer la sécurité du régime de vie en groupe.
- Les centres fermés sont confrontés à un manque de place.
- Il n'y a pas suffisamment de personnel pour pouvoir garantir un suivi rapide.

4. *Recommandations*

- Meilleure formation des services de police aux procédures de l'OE, à l'importance du rapport administratif, au droit d'être entendu et à l'identification afin de mieux comprendre la complexité de la procédure et la communication des bonnes informations pour parvenir à une meilleure collaboration et à une meilleure motivation des services.
- Communication automatisée plus rapide des empreintes digitales et du numéro AFIS et accès à l'historique des précédentes arrestations (Service d'identification judiciaire de la Police fédérale, SIJ, ou nouvelle dénomination BIS, *Biometric Identification Service*).
- Personnel suffisamment bien formé.
- Davantage de places dans les centres fermés.
- Introduction de la possibilité légale de réaliser l'examen du risque grave de violation des articles 3 et 8 de la CEDH après le maintien: maintien en premier lieu dans l'optique de déterminer la nationalité et l'identité de la personne.
- Automatisation de la consultation de différentes banques de données et de l'intégration du résultat dans le dossier.
- Obligation de fournir les empreintes digitales (en plus d'une photo) pour toutes les demandes de séjour afin de permettre d'effectuer une comparaison (notamment pour l'encodage dans le registre national).
- Introduction d'une comparaison par reconnaissance faciale grâce au logiciel de « *facial recognition* ».
- Accès aux dossiers de l'OE en dehors du service (sur le terrain).
- Suffisamment de personnel à l'OE pour qu'un OQT puisse être délivré systématiquement après une décision négative sur le séjour.
- Mise à disposition d'un support IT grâce à un programme de gestion des cas avec des applications associées afin de faciliter la mise en œuvre sur le terrain, l'automatisation lorsqu'elle est possible et les connexions entre différentes banques de données.

Fiche 8. Interception d'un mineur étranger non accompagné

1. Généralités

La police emmène au bureau de police l'étranger soupçonné d'être en séjour irrégulier sur le territoire. Si l'étranger déclare qu'il est mineur et qu'il n'est pas accompagné par un parent ou par un tuteur, la même procédure administrative telle que décrite dans la fiche 7 est d'abord suivie. Si la personne déclare avoir 14 ans ou plus, la police réalise également un « triptyque » (photo, empreintes digitales et descriptif). La police collecte toutes les informations sous la forme d'un rapport administratif et le transmet à l'OE. Celui-ci contrôle si le mineur est connu de ses services et vérifie son statut de séjour. S'il n'est pas connu, un dossier est ouvert.

La personne ne sera ensuite traitée comme une personne majeure que si le dossier de l'OE contient un document du Service des Tutelles constatant que, malgré ses déclarations, elle est majeure. Dans tous les autres cas (doute formulé par la police quant à la minorité d'âge, test de l'âge demandé par le Parquet, déclarations contradictoires ...), la procédure pour « mineurs d'âge » sera suivie.

Cette procédure consiste ensuite, pour l'OE, à établir une « fiche mineur » qui doit être transmise à la police pour être complétée. Il est demandé à la police de retourner la fiche complétée par mail au Service des Tutelles et de prendre contact par téléphone avec ce service, chargé du suivi des étrangers qui déclarent être mineurs.

Après réception de la fiche, le Service des Tutelles contacte la police par téléphone. Le Service des Tutelles analyse le besoin et les possibilités d'attribution d'un accueil (en concertation avec Fedasil), la désignation d'un tuteur et l'organisation d'un test de l'âge. Durant les heures du bureau, les jeunes sont amenés jusqu'au centre d'arrivée, où ils subissent un examen médical et reçoivent une place d'accueil. Si le jeune souhaite introduire une demande de protection internationale, il doit le faire dans le centre d'arrivée. En dehors des heures de bureau, le Service des Tutelles s'adresse à l'un des centres d'observation et d'orientation (Neder-over-Heembeek, Steenokkerzeel) pour trouver une place d'accueil. Le Service des Tutelles doit communiquer sa décision à la police dans le délai de l'arrestation administrative.

2. Chiffres

En 2017, l'OE a reçu 2.971 rapports administratifs de personnes ayant déclaré être mineures. En 2018, ce chiffre a connu une montée en flèche, atteignant les 5.523 rapports. Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation du nombre d'interceptions de migrants en transit. Alors que la proportion de mineurs représente 15 % du nombre total d'interceptions, celle des migrants en transit occupe 25 %. En 2018, 41 % des mineurs déclaraient posséder la nationalité érythréenne.

3. Difficultés

Les difficultés reprises ci-dessous découlent d'une concertation avec la police, le Service des Tutelles et Fedasil ainsi que de l'expérience de l'OE dans le centre administratif pour des migrants en transit (CAT).

- Le Service des Tutelles n'est informé que lorsque plusieurs démarches administratives ont déjà été effectuées (rapport administratif de la police, analyse de l'OE, fiches complétées par la police, envoi des fiches complétées au Service des Tutelles). De ce fait, plusieurs

heures d'arrestation administrative se sont déjà écoulées et le Service des Tutelles dispose de moins de temps pour trouver une solution adaptée.

- Le Service des Tutelles n'est que rarement joignable par téléphone, voire pas du tout. Il ne tient pas de permanence opérationnelle après 22 heures. Il dispose d'un numéro d'appel disponible de 22 heures à 6 heures, mais il s'agit d'une ligne sur laquelle il faut laisser un message. Pendant ce laps de temps, aucune décision n'est prise; par conséquent, la durée de l'arrestation administrative peut être dépassée et le mineur doit être remis en liberté par la police.
- Il y a besoin de places adaptées pour l'accueil des jeunes sans souhait d'être accueilli par les autorités – c'est la grande majorité des jeunes interceptés qui sont en transit ou qui (sur)vivent à la rue ou dans des squats. Un accueil à bas seuil devrait être créé avec une attention spécifique pour les besoins des jeunes et cela par les acteurs compétents (communautés, santé mentale,..). Il y a trop peu de places d'accueil pour les mineurs non accompagnés; seule une catégorie restreinte, particulièrement vulnérable, d'enfants de moins de 16 ans et de filles, se verront attribuer une place d'accueil. En 2019, Fedasil a créé 15 places supplémentaires (Samu Béjar Bruxelles) pour assurer l'accueil, en dehors des heures de bureau, de jeunes de plus de 14 ans en transit interceptés par la police. Les filles sont quant à elles prises en charge dans l'un des centres d'observation et d'orientation (COO) de Fedasil. L'accueil dans les COO peut être assuré jusqu'à 21 heures et jusqu'à 22h30 dans les 15 places supplémentaires (Samu).
- Le Service des Tutelles dispose d'un nombre limité de chauffeurs; le transport des mineurs jusqu'à une structure d'accueil ou autre est dès lors assuré par la police.
- Si le mineur déclaré refuse de se soumettre à un test permettant de déterminer son âge, celui-ci ne peut pas être réalisé. La personne sera alors traitée comme un mineur, même s'il subsiste un doute important quant à son âge.

4. *Recommandations*

- Le Service des Tutelles doit de préférence être informé plus rapidement et directement par la police lors de l'interception d'un mineur (potentiel), parallèlement à la notification envoyée à l'OE (tel que prévue à l'article 6, § 1^{er}, de la loi sur les tutelles).
- Le Service des Tutelles et Fedasil doivent recevoir davantage de moyens pour assurer l'accueil et le suivi des mineurs (transport, permanence assurée par des gestionnaires de dossiers et places d'accueil).
- Il y a lieu de créer un cadre légal pour qu'un mineur qui refuse de se soumettre à un test de détermination de l'âge puisse être traité comme un mineur par l'OE et qu'un test puisse être pratiqué sous la contrainte.
- Un centre de screening doit être mis en place pour les mineurs. Le Service des Tutelles et Fedasil seront présents dans ce centre pour les accueillir. A partir de là, il est possible d'évaluer la pertinence d'un test d'âge et d'orienter le mineur vers un lieu d'accueil définitif ou un tuteur. Fedasil se prononce déjà en faveur de la présence du Service des Tutelles dans le centre d'arrivée, où l'enregistrement est également réalisé par l'OE.

Fiche 9. L'étranger en séjour irrégulier dans un établissement pénitentiaire (purgeant une peine ou sous mandat d'arrêt)

1. Généralités

- L'OE a accès à la banque de données Sidis Suite des établissements pénitentiaires dans laquelle il introduit des informations sur la situation de séjour de l'étranger: séjour légal, séjour irrégulier ou situation en cours d'examen (par exemple pour les personnes dont l'OE souhaite mettre fin au séjour).
- L'OE dispose d'un nombre limité de fonctionnaires qui se rendent dans les établissements pénitentiaires pour inciter les étrangers à coopérer à leur éloignement et pour entamer leur identification (indispensable pour obtenir un document de voyage). Le fondement en la matière est l'accord de coopération du 28 octobre 2005.⁵⁵
- Un étranger peut être libéré en vue de son éloignement six mois avant la fin de sa peine, en vertu de l'article 20/1 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 15 juin 2006.
- Un étranger condamné à une peine de moins de trois ans peut être mis en liberté provisoire en vue de son éloignement sur la base de la circulaire ministérielle 1815*bis*,⁵⁶ à partir de quatre mois avant la date de sa mise en liberté provisoire éventuelle (en principe après $\frac{1}{3}$ de la peine ou $\frac{2}{3}$ en cas de récidive).
- Pour les peines supérieures à trois ans, c'est le tribunal d'application des peines qui peut accorder la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire. L'éloignement est une condition de la remise en liberté. En cas de retour en Belgique, cette remise en liberté peut être révoquée.
- Levée du mandat d'arrêt: l'OE dispose de sept jours pour organiser l'exécution forcée de l'éloignement depuis l'établissement pénitentiaire (en pratique, ce délai est trop court pour un éloignement sous la contrainte, à savoir sous escorte) ou un transfert vers un centre fermé (trop peu de places).
- Pour les étrangers qui sortent de prison lorsqu'il n'y a pas ou plus de peine immédiatement exécutoire (opposition ou appel, après une peine assortie d'un sursis, acquittement, peine déjà entièrement exécutée, etc.), la loi ne prévoit pas la possibilité - moyennant une décision de détention administrative en vue de l'éloignement par l'OE - de les maintenir plus longtemps en prison. Par conséquent, l'éloignement est presque irréalisable dans la pratique.

2. Processus d'éloignement

Ce processus varie selon les circonstances.

Obtention d'un document de voyage

L'OE va entamer une procédure de « pré-identification » pour les personnes qui purgent leur peine. Toutefois, d'une part, cette procédure ne doit pas avoir lieu trop longtemps avant la date de libération mais, d'autre part, elle doit être suffisamment longue pour organiser un

⁵⁵ Accord de coopération du 28 octobre 2005 entre la Direction générale Exécution des peines et mesures (SPF Justice) et la Direction générale Office des Étrangers (SPF Intérieur) dans le cadre de l'utilisation d'accompagnateurs de migration de l'OE dans les prisons.

⁵⁶ Circulaire ministérielle n° 1815*bis* du 27 novembre 2017 relative aux étrangers détenus.

éloignement dans le délai imparti, afin que l'étranger ne doive pas être transféré dans un centre fermé. Pour les personnes condamnées à des peines de courte durée et celles qui font l'objet d'un mandat d'arrêt, le délai est souvent trop court pour produire des résultats (à moins qu'il ne s'agisse de nationalités faciles à éloigner ou que les personnes coopèrent ou soient en possession d'un passeport en cours de validité).

Eloignement directement depuis la prison ou transfert dans un centre fermé

Dès que la personne est identifiée et qu'elle peut être éloignée dans le respect des règles établies (voir ci-dessus), l'éloignement sera organisé directement depuis la prison. En général, la Police fédérale demande que l'éloignement soit effectué sous escorte (pour les personnes ayant commis des délits avec violence ou ayant encouru de lourdes condamnations), même si la personne souhaite partir « volontairement » et a acheté elle-même son billet, par exemple. En cas de contestation entre l'OE et la LPA, il est décidé, sur la base d'une analyse des risques, si l'intéressé peut partir en tant que DEPU ou en tant que DEPA, ce qui retarde l'exécution de l'opération.

Dans de nombreux cas, l'OE ne parvient pas à obtenir un document de voyage tant que l'intéressé purge sa peine (motifs : absence de coopération de la part de l'étranger, longue procédure dans le pays d'origine présumé, nécessité d'un entretien avec le consul, mais celui-ci ne veut pas le faire en prison, refus du pays d'origine de coopérer tant que l'intéressé purge sa peine ou parce qu'il n'accepte pas de personnes n'ayant pas purgé la totalité de leur peine). Dans ces cas, l'OE n'est pas en mesure d'organiser l'éloignement avant la libération.

Chaque jour, généralement en fin d'après-midi, l'OE reçoit de la part des greffiers des établissements pénitentiaires une série de requêtes pour que des décisions soient prises concernant des personnes « libérées ». Dans ces cas, l'OE doit immédiatement prendre une décision motivée quant à l'exécution ou non de l'éloignement forcé (maintien et interdiction d'entrée). En pareils cas, un transfert vers un centre fermé doit pratiquement toujours être prévu. Une place doit alors être libérée (ou réservée) dans un centre fermé. Or le nombre de places disponibles dans les centres fermés est insuffisant pour prendre en charge toutes les personnes entrant en ligne de compte. L'OE doit donc procéder à une sélection sur la base d'un certain nombre de critères, tels que la gravité de la condamnation, la récidive, le radicalisme (et la possibilité d'éloignement).

Bien souvent, le transport est assuré par l'OE. En principe, cette tâche relève de la compétence de la Direction de Sécurisation de la Police fédérale (DAB) (auparavant, ce transport était effectué par le corps de sécurité du SPF Justice). Ce service a d'autres priorités et suit des itinéraires fixes à des jours fixes, alors que le délai de transfert est très court.

Lorsque le départ à l'aéroport a lieu tôt le matin, l'étranger est d'abord transféré par l'OE dans un centre fermé afin d'être éloigné depuis cet endroit le lendemain. Les établissements pénitentiaires ne peuvent toutefois pas prévoir de départ avant 6 heures du matin. Si la Direction de Sécurisation de la Police fédérale organise le transport vers un centre fermé, il arrive que ce soit sans les bagages du détenu. Cela ne permet pas de procéder à un éloignement rapide et peut entraîner la perte des bagages. Il en va de même pour les éloignements qui ont lieu directement au départ des établissements pénitentiaires. L'OE doit alors tenir compte du fait que les bagages arriveront plus tard à la « prison de départ ».

3. *Intérêts divergents de la Justice et de l'OE*

Lorsqu'ils sortent de prison, les étrangers en séjour irrégulier doivent quitter le pays, que ce soit sous la contrainte ou non. Dans certains cas, le tribunal ou le juge d'instruction décide que l'étranger en séjour irrégulier sur le territoire doit rester dans le pays. La procédure pénale n'a pas encore eu lieu ou ils doivent se tenir à disposition pour l'enquête (il se peut même que l'étranger ait versé une caution). Sur ce point, la logique de la loi sur les étrangers est en conflit avec le droit pénal.

Comme des questions ont été posées à ce sujet aux ministres compétents et que l'opinion publique estime parfois qu'un éloignement n'est pas approprié, il a été convenu avec la Justice que l'OE doit tenir davantage compte des avis formulés par le Ministère public concernant l'éloignement.

Lorsqu'un étranger arrêté en vertu de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, a été libéré moyennant le versement d'une caution ou à la condition expresse de ne pas quitter le territoire, et lorsque la condamnation de certains étrangers condamnés non détenus n'est pas encore définitive, l'OE demande, pour autant qu'il soit informé de ces faits, l'avis du magistrat de référence sur l'éloignement. Toutefois, l'OE n'en est pas toujours informé et ne reçoit souvent la décision judiciaire qu'après avoir dû prendre une décision. Il convient de noter que l'adresse communiquée par l'intéressé n'est pas vérifiée, qu'il peut commettre par la suite d'autres infractions à l'ordre public, qu'il peut encore prendre la fuite, ne pas comparaître à l'audience, etc.

4. *Propositions et recommandations*

- Prévoir suffisamment de places dans les centres fermés.
- Disposer d'un personnel suffisant pour assurer le suivi des établissements pénitentiaires, tant au niveau des fonctionnaires à l'immigration que des services habilités à prendre des décisions et à procéder à l'identification et aux éloignements.
- Adapter la législation afin que l'OE dispose de plus de temps pour organiser l'éloignement au départ de la prison (14 jours après la levée du mandat d'arrêt, etc.).
- Organiser le transport de la personne et dans le même temps, de ses bagages depuis l'établissement pénitentiaire jusqu'au centre fermé et/ou jusqu'à la prison de départ.
- Il est indiqué d'habiliter l'OE à assurer les missions de transport (si les moyens nécessaires sont mis à sa disposition) afin que, une fois la date de départ connue, les détenus et leurs bagages puissent quitter la prison en même temps et être conduits à l'aéroport ou à la frontière du pays.
- Le Ministère public émet automatiquement un avis sur l'éloignement et vérifie l'adresse à laquelle l'intéressé prétend séjourner.
- Communication entre l'OE, la police et les établissements pénitentiaires sur la base des empreintes digitales (numéro AFIS) afin d'avoir des garanties quant à l'exactitude de l'identité de la personne à propos de laquelle une décision doit être prise; automatisation de cette communication.
- L'OE souhaite avoir accès à l'ensemble du dossier pour pouvoir établir l'identité de la personne.
- Afin de réduire le nombre de détenus en séjour irrégulier dans les prisons belges, il est opportun de conclure davantage d'accords avec les pays d'origine (y compris au sein de l'UE ou du Conseil de l'Europe) pour qu'ils purgent la peine dans leur pays d'origine, et ce, pas uniquement sur base volontaire. L'effectivité de tels accords n'est pas garantie pour autant,

notamment en raison du manque de places dans les prisons du pays d'origine ou du temps nécessaire pour obtenir une réponse de la part du pays d'origine.

Fiche 10. Refus d'entrée et refoulements aux postes Schengen situés aux frontières extérieures

1. Généralités

- La Belgique fait partie de la zone Schengen. Cela signifie qu'un contrôle de l'accès des personnes n'est effectué systématiquement qu'aux postes extra-Schengen (postes situés aux frontières extérieures).
- La Belgique possède 13 postes extra-Schengen: six frontières maritimes, six frontières aériennes et une frontière terrestre.
- C'est la Police fédérale qui contrôle sur place les personnes qui arrivent en dehors de Schengen afin de s'assurer, entre autres, qu'elles remplissent les conditions d'entrée.
- Si la Police fédérale constate qu'il y a des raisons de refuser l'entrée sur le territoire, elle établit un rapport administratif (électronique) et le transmet à l'OE; la Police fédérale entendra l'étranger (les personnes peuvent également déjà introduire une demande de protection internationale sur place).
- L'OE est disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour cette tâche et examinera le dossier: si nécessaire, l'OE établira une décision motivée de refus d'entrée et de maintien. L'OE peut également accorder l'accès en délivrant un visa à la frontière pour des raisons humanitaires ou urgentes.
- La Police fédérale notifie les décisions aux étrangers.
- Les étrangers peuvent introduire un recours contre ces décisions (voir fiche 11 « Recours »).
- Les personnes à qui l'accès est refusé sont généralement maintenues dans le centre de transit Caricole qui se situe sur le terrain de l'aéroport national. Les autres centres fermés et les lieux d'hébergement (ouverts) pour les familles avec enfants mineurs sont également assimilés à des lieux situés dans la zone frontalière (zone de transit). Sauf si cela n'est pas possible pour des motifs humanitaires, l'OE maintient les personnes refusées en vue de leur refoulement dans les délais de maintien prévus par la loi.
- Le transport de l'aéroport vers le centre fermé/lieu d'hébergement est assuré par l'OE (et entre 1 et 6 heures, par la Police fédérale).
- Si l'étranger décide qu'il souhaite retourner le plus rapidement possible (il s'agit d'un retour avec le même transporteur que celui avec lequel il est arrivé et, en principe, jusqu'au même lieu de départ), son retour peut être organisé immédiatement. Si l'étranger refuse, un délai de recours suspensif de dix jours doit être observé avant de pouvoir le refouler.
- Si l'étranger introduit une demande de protection internationale, celle-ci sera examinée. Si cet examen par le CGRA prend plus de quatre semaines, l'étranger ne peut plus être maintenu à la frontière et recevra l'accès au territoire. Si nécessaire, il peut continuer à être maintenu sur le territoire pour autant qu'il existe des motifs de maintien. Un étranger peut introduire des demandes de protection internationale successives.

2. Constats

Les principaux motifs de refus d'entrée sont: motif du voyage douteux (le but du voyage ne correspond pas au visa ou n'est pas clair) et moyens d'existence insuffisants (manque et/ou insuffisance de ressources financières). Lors de l'embarquement des passagers, les transporteurs doivent être attentifs aux documents de voyage afin d'éviter que les passagers ne se présentent sans les documents nécessaires (passeport, visa, permis de séjour en cours de validité). Si le transporteur transporte des passagers qui ne disposent pas des documents nécessaires, il recevra une amende. Le personnel employé par le transporteur doit être correctement formé. La Police fédérale et l'OE peut apporter sa contribution à ces formations. Le recours au transporteur a un effet préventif sur le nombre de passagers qui se voient refuser l'entrée pour non-respect de la condition de disposer de documents d'entrée.

Les transporteurs qui font un effort à cet égard peuvent conclure une convention avec l'OE qui leur procure des avantages. Les malentendus à propos du visa Schengen sont fréquents: le visa doit être obtenu auprès du pays de destination principale ou d'arrivée. Le nombre d'INADS⁵⁷ dépend des activités dans les aéroports (en fonction du nombre de passagers en provenance de pays à risque).

Statistiques pour 2018:

	Décisions de refus d'entrée	Refolements effectifs
2018	2.964	2.216

Décisions de refus d'entrée, ventilées par poste frontière:

Frontières aériennes		Frontières maritimes		Frontière terrestre	
Bruxelles-National	2.232	Anvers	0	Terminal TGV en gare de Bruxelles-Midi	0 *
Gosselies	710	Gand	0		
Bierset	2	Zeebruges }	1		
Deurne	8	Blankenberge }			
Wevelgem	0	Ostende }	0		
Ostende	11	Nieuport }			
Total 2.964	2.963		1		0

Refolements effectifs, disponibles uniquement pour les frontières aériennes et maritimes:

2018	Frontières aériennes		Frontières maritimes
	Bruxelles-National	Toutes les autres frontières aériennes (pas de ventilation possible)	Toutes les frontières maritimes (pas de ventilation possible)
Total 2.216	1591	625	0

⁵⁷ *Inadmissible person*: personne non admise sur le territoire.

3. *Procédure de refoulement*

- Le transporteur responsable est identifié (ce qui n'est pas toujours possible); cette compagnie doit assurer la mise en œuvre du refoulement.
- Le transporteur est prié de reprendre les personnes dès que possible.
- Il peut se voir infliger une amende et peut avoir à supporter les frais de séjour dans le centre fermé en fonction de sa responsabilité.
- Si l'étranger s'oppose, le transporteur devra prendre les mesures nécessaires pour effectuer le rapatriement forcé. Dans ce cas, les transporteurs belges sont obligés de faire appel à la Police fédérale.
- Si le transporteur ne peut être identifié, l'OE organisera lui-même le refoulement.
- Si l'étranger introduit une demande de protection internationale et que cette demande est rejetée, un long délai peut écouler avant que le refoulement ne puisse être effectué; cela peut parfois poser des problèmes pour l'exécution du refoulement lorsqu'au retour dans le pays d'origine, il est contesté qu'il s'agit d'un INAD. En effet, par précaution (compte tenu de la demande de protection internationale), le pays d'origine n'est pas informé immédiatement lors de l'arrivée de l'étranger en Belgique.

4. *Propositions et recommandations*

- Suivi rapide des demandes de protection internationale (priorité absolue) par toutes les autorités pour les personnes auxquelles l'entrée sur le territoire a été refusée.
- Possibilité de maintenir les familles avec enfants mineurs dans un centre fermé/une maison familiale (fermée) pendant une courte durée jusqu'au refoulement.
- Mise en place de possibilités pour les rapatriements forcés en plus du recours à la Police fédérale.
- Recours aux spécialistes du retour Frontex/UE dans les aéroports à risque pour un contrôle avant le départ.

Fiche 11. Recours contre les décisions d'éloignement et de maintien

1. Généralités

Mesure d'éloignement

Un recours en annulation (avec possibilité de demande de suspension) peut être introduit auprès du CCE contre toute mesure d'éloignement. Si l'exécution de la mesure d'éloignement est imminente et si l'étranger estime qu'elle pourrait porter atteinte à ses droits, il peut également introduire un recours en extrême urgence au CCE.

En principe, un recours en extrême urgence doit être introduit dans les dix jours suivant la notification de la mesure d'éloignement (s'il s'agit d'une première mesure d'éloignement) ou dans les cinq jours suivant la notification de la mesure d'éloignement (à partir d'une deuxième mesure d'éloignement) afin que le recours puisse avoir un effet suspensif automatique.

Durant cette période de dix ou cinq jours, l'éloignement forcé ne peut être effectué. Le CCE peut décider d'imposer des mesures provisoires, ce qui signifie que l'exécution de la mesure d'éloignement ne sera possible qu'après le traitement du recours (et bien entendu, pour autant que la mesure ne soit pas suspendue).

Décision de maintien

Un étranger peut introduire un recours contre la décision de maintien auprès de la chambre du conseil du tribunal de première instance. L'introduction d'un tel recours ne suspend pas l'exécution de la mesure d'éloignement, puisque ce recours n'est pas introduit contre cette mesure d'éloignement, mais contre la mesure privative de liberté liée à la mesure d'éloignement. Un tel recours peut être introduit chaque mois. A partir de la deuxième prolongation du maintien, le ministre compétent doit en tout état de cause demander à la chambre du conseil une confirmation de la légalité du maintien; cette demande doit être effectuée lors de chaque prolongation mensuelle.

Si la chambre du conseil ordonne la libération, le parquet ou l'OE peut interjeter appel de cette décision auprès de la chambre des mises en accusation (CMA) de la cour d'appel. Toutefois, dans pareil cas, l'exécution de la mesure d'éloignement est suspendue jusqu'à ce que l'arrêt de la CMA soit rendu. Si la CMA confirme la libération, le parquet général ou l'OE peut en principe également introduire un pourvoi en cassation. Cette démarche n'est effectuée que dans des cas de principe.

Si la chambre du conseil déclare recevable le recours contre la décision de maintien mais le rejette, l'étranger peut également interjeter appel auprès de la CMA. Si la CMA confirme à son tour la décision de la chambre du conseil, l'étranger peut également se pourvoir en cassation. Dans ce cas, l'exécution de la décision d'éloignement ne sera pas suspendue et l'étranger pourra, en d'autres termes, être éloigné.

Autres procédures judiciaires susceptibles d'empêcher un éloignement

- une requête unilatérale peut être déposée devant le tribunal civil en cas de violation d'un droit subjectif. Le juge, qui maîtrise généralement peu la législation sur les étrangers, peut alors prononcer une mesure suspensive sur la base de la demande de l'étranger (son avocat),

sous peine de paiement d'astreintes. De telles requêtes unilatérales peuvent être prononcées à la fois contre la mesure de maintien et la mesure d'éloignement et ont toujours lieu en l'absence de la partie adverse (en l'occurrence l'OE). L'OE n'est informé de la décision judiciaire qu'au moment où un huissier de justice vient notifier les modalités d'exécution de cette décision (dans certains cas, une copie de la décision est déjà envoyée par l'avocat de l'intéressé). Lorsque la décision judiciaire a une incidence sur le maintien, un examen au cas par cas de la nécessité d'une décision de libération (dans l'attente d'une décision au fond, de l'issue du recours, etc.) est effectué. Si une décision judiciaire est rendue contre l'exécution de l'éloignement, seul le rapatriement est annulé mais la personne reste maintenue (en fonction des délais de maintien encore possibles). Cette décision du tribunal civil peut faire l'objet d'une tierce opposition et d'un appel. Si la tierce opposition est acceptée, cela suspendra l'exécution de la décision judiciaire. Si ce n'est pas le cas, il faut attendre la décision en appel.

- il est également possible d'introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.). Une telle requête n'a pas d'effet suspensif, sauf si la Cour eur. D.H. impose des mesures provisoires (« règle 39 »). Elle peut concerner aussi bien la mesure de maintien que la mesure d'éloignement.
- une requête devant la Cour de justice de l'UE est également possible, mais elle n'a pas d'effet suspensif. Dans le cas d'une telle requête, l'OE et les avocats agissant en son nom examineront s'il est opportun d'attendre une décision au fond avant de maintenir ou d'exécuter la mesure.
- très exceptionnellement, une requête peut aussi être soumise au Comité des droits de l'homme des Nations unies. Une telle requête n'a pas d'effet suspensif.

Ces recours ou requêtes peuvent être introduits à tout moment et affectent évidemment l'exécution de l'éloignement forcé.

2. Contexte

L'effet suspensif du recours en extrême urgence a été prévu afin de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H., *Conka c. Belgique*, 5 février 2002) et de la Cour constitutionnelle (C.C. 27 mai 2008, n° 81/2008).⁵⁸ Ainsi, les décisions de l'OE sont soumises à un contrôle approfondi par le pouvoir judiciaire.

3. Recommandation

Il convient d'examiner s'il ne serait pas opportun de prévoir une seule instance de recours compétente à la fois pour les décisions de maintien et d'éloignement.

⁵⁸ Cf. "Het verwijderingsbeleid" dans *Migratie-en Migrantenrecht recente ontwikkelingen*, partie 13, die Keure 2010, pp. 97-100.

Fiche 12. Obligation d'information - Droit à l'assistance juridique

1. Droit à l'information

La base légale pour l'**obligation d'information** aux étrangers maintenus dans les centres fermés est l'article 17 de l'arrêté royal du 2 août 2002.⁵⁹ La directive Retour prévoit également une obligation d'information (art. 12, §§ 2 et 3, art. 16, § 5). Des informations sont fournies à l'étranger par divers canaux à son arrivée au centre fermé et pendant son séjour dans le centre.

Il s'agit des informations suivantes:

- toutes les décisions qui concernent l'étranger et les motifs sur lesquels elles sont fondées, en particulier la décision de maintien et la décision d'éloignement forcé (ainsi que les décisions relatives à la prolongation du maintien);
- les possibilités de recours;
- la possibilité d'obtenir une assistance juridique;
- le règlement du centre (brochure précisant les droits et obligations concernant le séjour dans le centre fermé);
- la procédure de plaintes;
- les étapes de la procédure d'éloignement et les conséquences d'un refus de départ;
- la procédure de demande de protection internationale.

Ces informations sont expliquées oralement et diffusées au moyen de fiches d'information disponibles dans différentes langues.

L'étranger sera à nouveau entendu au centre à propos d'éventuelles objections ou difficultés concernant son retour. Des questions pratiques seront également abordées, comme les bagages devant encore être récupérés; l'intéressé sera aussi informé des possibilités de les amener au centre avant son départ. Dans certains centres, la procédure de départ proprement dite (préparation dans le centre et à l'aéroport) est expliquée au moyen de pictogrammes et du DVD sur l'éloignement.

Les résidents ont la possibilité de demander un entretien avec le directeur du centre ou de déposer une plainte auprès de celui-ci. L'étranger peut également déposer une plainte auprès de la Commission des plaintes. L'étranger et son avocat sont informés du départ au plus tard 48 heures avant la première tentative d'éloignement (article 62 AR 2 août 2002).

⁵⁹ Article 17. Le présent arrêté et le règlement d'ordre intérieur du centre doivent constamment être mis à la disposition de chaque personne qui souhaite les consulter durant son séjour dans le centre.

Chaque occupant est mis en possession d'une brochure d'accueil contenant les droits et les devoirs relatifs à son séjour dans le centre et les possibilités d'une assistance dans les domaines médical, psycho-social, moral, philosophique ou religieux. Chaque occupant reçoit une brochure d'information qui lui explique les possibilités de recours contre la détention, la mise à disposition du gouvernement ou le maintien, les possibilités d'introduire une plainte concernant les circonstances de la détention, de la mise à disposition du gouvernement ou du maintien, d'obtenir l'assistance d'une organisation non gouvernementale et de faire appel à une assistance juridique. Ces deux brochures sont disponibles au minimum dans les trois langues nationales et en anglais.

Le directeur du centre, son remplaçant ou un membre du personnel qu'il désigne précise à l'occupant les raisons de sa détention, de sa mise à la disposition du gouvernement ou de son maintien, les dispositions légales et réglementaires auxquelles il est soumis, ainsi que les voies de recours envisageables contre cette décision. Ceci se déroule dans une langue que l'occupant comprend. Si nécessaire, il est fait appel à un interprète.

Problème

Si d'autres instances laissent entendre au résident qu'il existe une possibilité de libération et de séjour en Belgique, les informations de l'OE ne seront pas facilement acceptées. La communication dans les différentes langues n'est pas aisée. Il n'est pas toujours possible de trouver un interprète lorsqu'on en a besoin et cela requiert beaucoup d'organisation. Le recours à l'interprétation par un autre résident n'est pas indiqué dans le cas de questions formelles pour lesquelles il est nécessaire de s'assurer que les informations sont communiquées correctement.

Recommandations

- Fournir des informations claires sur le site Web de l'OE à propos de ce qui est attendu d'une personne qui reçoit un OQT et de ce qui peut se passer si elle ne donne pas suite à cet OQT, donner des explications sur le séjour dans un centre fermé, le retour volontaire et le retour forcé.
- Retravailler le DVD sur l'éloignement, le montrer à plusieurs occasions et le mettre en ligne sur le nouveau site de l'OE.
- Prévoir un effectif suffisant dans les centres fermés afin de continuer à respecter l'obligation d'informer les étrangers.
- Fournir à l'étranger des informations univoques de la part de toutes les instances.

2. *Droit à l'assistance juridique*

La base légale pour le droit à **l'assistance juridique** est l'AR du 2 août 2002⁶⁰ et la directive Retour (art. 13, § 4). Selon l'article 15 de cet AR, chaque résident a droit à un appel téléphonique national gratuit d'au moins dix minutes à son arrivée au centre fermé. Cette disposition permet au résident d'informer d'autres personnes, telles que sa famille ou un avocat, (du lieu) de son maintien. Le résident peut choisir un avocat à ses frais ou demander un avocat pro deo. Pendant son séjour dans le centre, le résident peut téléphoner gratuitement à son avocat tous les jours entre 8 heures et 22 heures. L'avocat peut joindre le résident par téléphone à tout moment et

⁶⁰ Article 62. L'occupant a droit à une assistance juridique.

Le directeur du centre veille à ce que l'occupant ait la possibilité de faire appel à l'aide juridique prévue par la loi. L'occupant ainsi que son avocat en sont informés quarante-huit heures avant la première tentative d'éloignement. Dans les cas suivants, il peut y être dérogé exceptionnellement :

1° lorsque l'étranger ne veut pas que son avocat en soit informé ou, moyennant l'accord des membres adultes de la famille, lorsque la famille ne veut pas que son avocat en soit informé. Dans ce cas, seul l'étranger ou la famille en sera informé ;

2° lorsque l'étranger et son avocat ou la famille et leur avocat sont informés qu'un éloignement est possible dans un délai inférieur à quarante-huit heures, si l'étranger concerné ou les membres adultes de sa famille donnent leur accord sur cet éloignement.

Lorsqu'il est fait application des exceptions prévues à l'alinéa 3, le directeur du centre ou son remplaçant en informe le Directeur général.

Article 63. Les occupants ont le droit de téléphoner quotidiennement et gratuitement à leur avocat entre huit heures du matin et dix heures du soir sauf durant les repas.

Les avocats ont le droit d'entrer en contact téléphonique avec leur client à chaque instant sauf durant les repas.

Le contact téléphonique entre un occupant et son avocat ne peut pas être interdit.

Article 64. Les avocats et les interprètes qui assistent les avocats ont accès au centre tous les jours et au moins de huit à vingt-deux heures, s'ils y ont un client et pour autant qu'ils puissent prouver leur qualité au moyen d'une carte professionnelle valable.

Il est donné accès au centre aux avocats qui ne sont pas établis dans un des États membres de l'Espace Economique Européen, à condition que le Ministre, sur avis du Procureur du Roi et du Bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement judiciaire où se situe le centre, lui donne une autorisation spéciale.

La visite de l'avocat ne peut pas être interdite.

peut également lui rendre visite entre 8 heures et 22 heures. Des avocats organisent une permanence de première ligne dans deux centres. Cela permet d'alléger la charge de travail du service social des centres. Cette permanence de première ligne constitue également un filtre permettant de déterminer s'il y a lieu ou non de désigner un avocat pro deo. Pour le résident, cela représente une première source indépendante d'information juridique.

Problème

La durée de séjour parfois longue d'un résident s'explique en partie par le fait que l'étranger n'accepte pas une décision négative en matière de séjour ou une décision d'éloignement, entame systématiquement de nouvelles procédures et fait appel de chaque décision négative, afin d'empêcher l'éloignement. Certains résidents ont plusieurs avocats. Il n'est donc pas toujours facile pour un centre et les services de savoir quel avocat intervient dans tel ou tel cas. Il est également possible de changer rapidement d'avocat (problème de plusieurs avocats pro deo).

Recommandations (ces recommandations ont été décidées après concertation entre l'OE et l'Ordre des avocats):

- Améliorer la formation des avocats dans le domaine de la législation sur les étrangers.
- Sensibiliser les avocats à la nécessité d'avoir des contacts personnels plus directs avec le résident.
- Sensibiliser les avocats pour qu'ils communiquent leurs décisions directement au résident après analyse du dossier et non par l'intermédiaire du fonctionnaire au retour qui doit alors transmettre la nouvelle à l'étranger, ce qui est délicat en cas de décision négative.
- Améliorer le système mis en place lorsque des avocats se succèdent dans un même dossier.
- Prévoir le financement de permanences juridiques de première ligne par le barreau dans tous les centres fermés (actuellement en place dans deux centres).
- Prévoir un système contre les abus (par exemple, les avocats doivent eux-mêmes introduire un recours auprès des chambres du conseil et ne pas demander à l'étranger de le faire via le service social du centre fermé, la rémunération de l'avocat pro deo, etc.).

Fiche 13.1. Maintien et éloignement des personnes vulnérables

1. Généralités

1.1. Dans les centres fermés, des personnes peuvent être signalées comme **vulnérables**.

Par « personnes vulnérables », on entend:

- les mineurs étrangers non accompagnés (+ « *aged-out minors* »). Les mineurs ne sont pas maintenus. En cas de doute quant à la minorité déclarée, le Service des Tutelles est chargé de déterminer leur âge;
- les personnes ayant des besoins médicaux spécifiques (psychiques ou physiques);
- les femmes enceintes. La possibilité de maintien et de l'éloignement forcé est limitée en fonction de l'état de la femme enceinte et de l'enfant à naître, ainsi que de l'avancement de la grossesse;
- les personnes âgées (> 65 ans);
- les personnes qui, pour des raisons particulières, ont besoin d'un suivi adapté.

Certaines des personnes vulnérables admises dans les centres sont des personnes qui causent des nuisances dans la société et connaissent des problèmes de dépendance ou des troubles psychologiques. Des personnes avec certains problèmes médicaux peuvent également figurer dans cette catégorie (voir fiche 14 « Article 3 CEDH » et fiche 13.2 « Fit-to-Fly »). Certains d'entre eux n'ont personne à qui s'adresser ou s'enfuient de l'endroit où ils sont placés (par exemple, dans un établissement psychiatrique ou un hôpital). Les personnes faisant partie de cette catégorie représentent une lourde charge pour le centre et ne sont généralement pas faciles à éloigner. De nombreux efforts sont consentis pour garantir un maintien d'une part, et l'éloignement d'autre part, dans les conditions les plus dignes possibles. Tous deux sont adaptés, en tenant compte de la situation spécifique de chaque personne.

1.2. Le séjour dans le centre fermé

Pendant le maintien, un certain nombre de recommandations de suivi sont formulées, après une concertation pluridisciplinaire, pour les personnes vulnérables nécessitant des soins supplémentaires, par le biais de fiches d'information « Extra soins ». Ces fiches contiennent des instructions sur la manière de traiter et/ou de communiquer avec ces personnes vulnérables. Elles précisent également l'encadrement à prévoir pendant le séjour et lors de l'éloignement. Ces fiches sont transmises aux psychologues coordinateurs, aux services centraux à Bruxelles, à l'équipe de soutien social et psychologique (ESSP) de la police aérienne, ainsi qu'à la police aérienne elle-même.

Une concertation pluridisciplinaire a lieu presque tous les jours dans le centre pour discuter, notamment, de ces résidents. Dans les services centraux, ces dossiers font l'objet d'un suivi hebdomadaire au sein des différents services concernés. Des brochures EZA (*Extra Zorg en Aandacht*) ont été réalisées pour expliquer, à l'aide de pictogrammes et de signes universellement compréhensibles, le déroulement d'un éloignement aux résidents présentant un profil vulnérable. Par ailleurs, diverses brochures ont été élaborées, en fonction du type de retour (DEPA/DEPU avec ou sans assistance), afin d'informer correctement les résidents sur le déroulement de la journée et la procédure de retour.

S'il apparaît que la personne ne peut rester dans le centre du fait de problèmes personnels, une solution devra être recherchée en dehors du centre, qu'elle soit temporaire ou non. Il peut s'agir,

par exemple, d'une admission dans un hôpital ou un établissement psychiatrique. Si, dans un court laps de temps, on constate que l'état de l'intéressé se stabilise grâce, notamment, à un ajustement de la médication et qu'un retour est envisageable, il peut retourner au centre. L'observation en psychiatrie peut révéler que sa place n'est pas en psychiatrie. A l'issue d'un traitement médical, il est possible que l'intéressé soit en mesure de séjourner dans le centre et de voyager.

1.3. Le retour

La préparation du retour nécessite de nombreux efforts et une coopération soutenue. La procédure d'identification peut prendre beaucoup de temps (même si l'étranger coopère). Différentes mesures sont prises pour venir en aide aux personnes vulnérables pendant leur éloignement et après leur retour dans leur pays d'origine.

Selon la situation, il convient d'explorer les possibilités dans le pays d'origine, notamment en essayant de retrouver la famille. Suivant les besoins, on peut recourir à une ONG, un partenaire local, au consulat ou à l'ambassade du pays d'origine pour rechercher un accueil approprié, un hôpital ou des soins ambulatoires, des médicaments, un aide de proximité, un logement, etc. Le cas échéant, un encadrement approprié sera assuré pendant le retour (mise à disposition, durant le retour, d'un médecin et/ou d'un(e) infirmier(ère), du psychologue du centre, ainsi que d'une personne de confiance ou d'un fonctionnaire à l'immigration).

2. *Propositions et recommandations*

La recherche de solutions en dehors du centre est très compliquée et le séjour dans le centre constitue, dans certains cas, une charge extrêmement lourde. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un centre spécifique pour ce groupe cible (éventuellement mis en place par la Santé publique). De gros efforts sont déployés dans les centres, mais en raison de leur comportement inapproprié, ces personnes représentent un fardeau considérable pour les autres résidents et le personnel. Les établissements psychiatriques se montrent très réticents et il est très difficile de trouver des psychiatres.

Ce groupe fait peser une charge sur la société; un retour doit être envisagé pour des raisons humanitaires et est recommandé pour certains (par ex. langue, aide de proximité). Il convient de recruter davantage d'assistants en psychologie, d'infirmiers(ères) psychiatriques et de personnel soignant. La création d'un centre spécialisé (ouvert et fermé), doté d'un personnel qualifié, dédié aux personnes souffrant de problèmes médicaux et psychologiques semble indispensable.

Fiche 13.2. Fit to Fly – Fit to Stay

1. Problématique

- Si l'étranger souffre d'une maladie, celle-ci ne peut constituer une violation de l'article 3 de la CEDH lors de l'éloignement.
- Un étranger qui séjourne dans un centre fermé ne peut pas être inapte à y séjourner (Fit-to-Stay).
- Tout étranger éloigné par avion doit être apte à voyager en avion (Fit-to-Fly). Tout étranger transporté par voie terrestre doit être apte à voyager.

Les médecins d'un centre fermé doivent évaluer l'état de santé des étrangers qui y séjournent depuis leur arrivée jusqu'à leur départ du centre. Ils peuvent formuler des recommandations en la matière, faire procéder à des examens complémentaires, demander des avis quant à la disponibilité, l'accessibilité et l'équivalence du traitement dans le pays de destination, imposer des conditions concernant le séjour dans le centre ou l'éloignement, ou établir s'il existe ou non une incapacité temporaire (de courte ou de longue durée). En cas de litige, une deuxième (ainsi qu'une troisième) consultation peut être effectuée (la procédure est fixée dans l'AR du 2 août 2002 relatif aux centres fermés).

Peu de temps avant l'éloignement effectif, un formulaire « *Fit-to-Fly* » est généralement établi aux fins de communication avec la Police fédérale, précisant, le cas échéant, les points nécessitant une attention particulière (tout en respectant le secret médical). Ainsi, par exemple, un code est ajouté. Si un problème médical survient après l'établissement du formulaire « *Fit-to-Fly* », ce formulaire devra être adapté et l'éloignement sera éventuellement annulé. De son côté, la Police fédérale peut également demander conseil à un médecin à l'aéroport ou conduire l'intéressé à l'hôpital si nécessaire (même s'il dispose d'un « *Fit-to-Fly* »).

Pour les femmes enceintes, l'éloignement peut être effectué avec une escorte jusqu'à 24 semaines de grossesse si celle-ci ne présente pas de complications. Au-delà de 24 semaines de grossesse, seul l'éloignement sans escorte est possible. En cas de résistance au cours de l'éloignement, celui-ci sera interrompu. Au-delà de 34 semaines de grossesse, il n'y a plus d'éloignement forcé.

2. Problèmes et préoccupations

- Divergence d'opinion entre médecins.
- Changement de l'état de santé ou interventions médicales de dernière minute.
- Les décisions judiciaires visant à empêcher l'éloignement tiennent compte des maladies qui n'ont été signalées à aucun moment dans le centre ou qui n'ont pas été constatées, si bien que le dossier de l'OE ne contient rien à leur sujet. Les médecins doivent par conséquent systématiquement mentionner tous les examens qu'ils pratiquent.

3. Recommandations

- Si l'étranger sait qu'il souffre d'une maladie, il doit le mentionner spontanément et pas seulement lors de l'introduction d'une requête unilatérale ou d'un autre recours.

Fiche 14. Examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH

1. Problème

Il convient d'établir une distinction entre le droit d'être entendu (voir fiche 7) et l'évaluation d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH. Conformément à la jurisprudence du CCE, l'examen au regard de l'article 3 de la CEDH (« *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* ») ne doit pas uniquement être réalisé au moment de l'éloignement de l'étranger, mais aussi lors de la prise de décision d'éloignement, que l'intéressé invoque ou non un risque d'une potentielle violation de l'article concerné en cas de retour. Sur le plan juridique, il existe des dissensions à ce sujet. L'OE estime que l'examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH doit uniquement être effectué lorsqu'il est procédé à un éloignement. La position du CCE est irréalisable d'un point de vue pratique.

En cas d'interception, les problèmes suivants peuvent survenir:

- **l'origine de l'étranger** est incertaine. Le risque de violation de l'article 3 de la CEDH ne peut être évalué que si le pays d'origine de l'étranger a été déterminé avec certitude;
- le **problème linguistique**: si la langue de l'étranger n'est pas comprise, il n'est pas possible d'examiner immédiatement les éléments qu'il peut invoquer;
- **problème de temps** pour effectuer une évaluation approfondie: une décision motivée concernant le retour (associée ou non d'une décision de maintien) doit être prise dans les 24 heures suivant l'arrestation administrative. Si des éléments sérieux sont invoqués, ils requièrent un examen approfondi et un entretien supplémentaire qui ne peuvent être réalisés dans un laps de temps aussi court;
- **problèmes médicaux** qu'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH pourrait entraîner: les problèmes médicaux invoqués par l'étranger ne peuvent pas être analysés et évalués dans des délais aussi brefs (la maladie dont l'étranger est atteint, la disponibilité et l'accessibilité des médicaments dans le pays d'origine).

Après l'arrestation administrative, l'OE dispose seulement de 24 heures pour prendre une décision de retour motivée (et une éventuelle décision de maintien). L'étranger est entendu par la police. Il doit répondre à une série de questions à propos de ses éventuelles objections par rapport à son retour et concernant sa vie privée dans une langue qu'il comprend. Ensuite, ces réponses sont communiquées à l'OE. Ainsi, beaucoup de temps s'écoule entre l'arrestation et le moment de la réception des réponses au questionnaire du droit d'être entendu. Si ce questionnaire est établi dans une langue que le fonctionnaire de l'OE ne comprend pas, il est impossible de connaître immédiatement les motifs invoqués par l'étranger. Il n'est pas possible de poser des questions supplémentaires ou d'effectuer une interview détaillée sur un court laps de temps. Il n'est pas possible de trouver un interprète pour chaque langue à toute heure du jour.

La nationalité, un élément essentiel s'il en est dans l'examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH, est constatée uniquement lorsque l'étranger est en possession d'un passeport en cours de validité. Or cette situation n'est pas courante. Si l'étranger est prié de revenir plus tard, il y a un grand risque qu'il disparaisse dans la clandestinité et que le même problème se pose lors d'une interception ultérieure. Si l'étranger est maintenu, une évaluation minutieuse de la potentielle violation de l'article 3 de la CEDH doit et peut être réalisée avant l'éloignement effectif.

Les personnes qui ne sont pas maintenues peuvent introduire une demande de protection internationale par la voie appropriée, ou, si elles sont atteintes d'une maladie qui représenterait une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH en cas de retour, elles peuvent introduire une demande de régularisation sur la base de l'article 9^{ter} de la loi sur les étrangers.

Les personnes qui refusent de demander une protection internationale mais qui souhaitent invoquer une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH doivent faire l'objet d'une évaluation par les autorités spécialisées en la matière. Il arrive que les étrangers refusent de demander une protection internationale parce qu'ils souhaitent échapper à un enregistrement dans la banque de données Eurodac. Des migrants en transit, principalement, tentent ainsi d'éviter d'être renvoyés dans un autre pays de l'UE. Pour certaines régions à risque, l'on s'attend à ce qu'un examen soit réalisé sans que l'étranger le demande. Il est bien sûr très difficile d'évaluer ces risques sans disposer des déclarations de l'étranger (par exemple, son appartenance à un groupe persécuté).

2. Recommandations

- L'examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH doit être réalisé avant l'éloignement effectif (voir chapitre I, section 4).

Fiche 15. Demandes de protection et de séjour durant le maintien

1. Généralités

Un étranger peut introduire des demandes de séjour ou des demandes de protection internationale à plusieurs reprises, avant ou pendant son maintien. Dans certains cas, la procédure d'éloignement doit alors être suspendue, dans d'autres cas, elle ne doit pas l'être.

1.1. Protection internationale

La directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale prévoit toutefois, outre un certain nombre de garanties procédurales, plusieurs limitations procédurales empêchant les étrangers d'entraver indéfiniment leur éloignement en introduisant consécutivement des demandes de protection internationale sans éléments nouveaux.

1.2. Procédure de Dublin

La procédure de Dublin est régie par le Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (« règlement Dublin III »). Ce règlement établit une liste de critères permettant de déterminer quel État membre de l'Union européenne (ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein) est responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (ci-après : « demande de PI »). Cela peut être le cas, par exemple, parce que l'étranger a déjà introduit une demande de PI dans un autre État membre à propos de laquelle une décision finale n'a pas encore été prise, parce qu'un visa ou un titre de séjour a été délivré par un autre État membre, parce que des membres de la famille ont demandé ou bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre, en cas de première entrée via un autre État membre, etc.

Le règlement Dublin III prévoit des procédures type - mais avec des délais limités - pour introduire les demandes de prise ou de reprise en charge auprès de l'État membre responsable et, avec l'accord de ce dernier, pour effectuer le transfert. Du fait de ces délais, il est fréquent que des personnes disparaissent des radars et ne se présentent aux autorités belges qu'après l'expiration de ces délais, faisant ainsi de la Belgique l'État membre responsable. Il se peut également que des personnes éloignées dans le cadre du règlement Dublin III reviennent néanmoins en Belgique.

1.3. Demandes de séjour

En ce qui concerne les demandes de séjour, il faut distinguer les demandes ayant un effet suspensif - c'est-à-dire qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être prise tant que la demande est en cours de traitement - et les demandes n'ayant pas cet effet.

- Les demandes de regroupement familial ont un effet suspensif: la demande sera d'abord traitée avant que l'éloignement puisse être exécuté. Si ces demandes sont rejetées au fond, il existe une procédure de recours suspensive, sauf en cas de raisons impérieuses de sécurité nationale. Dans des situations très spécifiques, la demande peut également être déclarée

irrecevable ou ne pas être prise en considération, auquel cas le recours n'a pas d'effet suspensif.

- En principe, les demandes de régularisation fondées sur l'article 9bis de la loi sur les étrangers n'ont pas d'effet suspensif. La jurisprudence en la matière n'est cependant pas la même du côté francophone et du côté néerlandophone. Côté francophone, une décision négative sur la demande doit avoir été notifiée à l'étranger concerné avant qu'une mesure d'éloignement puisse être prise (exception: l'OE n'a pas connaissance de la demande car la commune ne l'a pas encore transmise). Côté néerlandophone, une décision négative sur la demande doit avoir été notifiée à l'étranger concerné avant que l'éloignement effectif ne puisse être effectué. L'introduction d'un recours auprès du CCE à l'encontre d'une décision négative concernant la demande de régularisation n'a pas d'effet suspensif.
- Les demandes de régularisation fondées sur l'article 9ter de la loi sur les étrangers ont un effet suspensif uniquement si la demande est déclarée recevable et que l'OE n'est pas en mesure de prendre immédiatement une décision sur le fond. Dans ce cas, l'étranger se voit remettre une attestation d'immatriculation (document de séjour temporaire) pour la durée de l'examen au fond. Toutefois, dans la pratique, l'OE prendra généralement une décision de recevabilité et une décision quant au fond en même temps, de sorte qu'un document de séjour temporaire ne devra pas être délivré. Pour ces décisions, la même distinction existe entre la jurisprudence francophone et néerlandophone, à la différence que la demande 9ter ne passe pas par la commune mais est remise directement à l'OE (il est toutefois possible que l'OE ne soit pas encore au courant de l'existence de la demande car elle ne lui est pas encore parvenue). L'introduction d'un recours auprès du CCE à l'encontre d'une décision d'irrecevabilité ou d'une décision négative au fond n'a pas d'effet suspensif.

En plus de ces demandes de séjour, l'OE est également confronté à des procédures civiles, telles que des demandes de conclusion d'un mariage, d'enregistrement d'une déclaration de cohabitation légale, de reconnaissance d'un enfant ou, plus rarement, d'adoption. Ces procédures civiles peuvent aboutir à une procédure administrative de séjour. Si ces procédures civiles sont engagées en dehors du cadre du maintien, l'OE attendra en principe l'issue de celles-ci, à moins que des éléments impérieux d'ordre public ou de sécurité nationale ne justifient l'intervention de l'OE en vue de procéder à l'éloignement. Les autorités locales, les parquets, les services de police et l'OE coopèrent par le biais d'accords prévus dans diverses dispositions légales afin de détecter d'éventuels abus de ces procédures. Si une telle demande est refusée, le recours contre ce refus n'a pas d'effet suspensif.

1.4. Demandes de protection et de séjour durant le maintien

La situation est d'autant plus compliquée si de telles demandes de protection et de séjour sont introduites pendant le maintien. Un étranger peut introduire une demande de protection internationale à tout moment pendant son maintien. Dans certains cas, la procédure d'éloignement doit être suspendue pendant l'examen de la demande de protection internationale, dans d'autres cas, elle ne doit pas l'être.

Des demandes de protection internationale introduites pendant le maintien peuvent donner lieu à un examen prioritaire ou accéléré, ainsi qu'à des délais de recours raccourcis et à des procédures de recours accélérées.

Une demande ultérieure de protection internationale ne comportant aucun élément neuf sera déclarée irrecevable par le CGRA. Outre des délais de traitement réduits pour le CGRA (dix jours ouvrables ou, en cas de maintien, deux jours ouvrables), des délais de recours raccourcis (dix jours ou, en cas de maintien, cinq jours) et des procédures de recours accélérées s'appliquent également au CCE.

Lors d'une première demande ultérieure introduite pendant le maintien, la procédure de recours devant le CCE peut avoir un effet non suspensif dans certains cas, à savoir lorsque les conditions de l'article 39/70, alinéa 2, 1^o, de la loi sur les étrangers sont remplies : (1) le CGRA a déclaré cette demande ultérieure irrecevable et un éloignement n'entraînera pas une violation du principe de non-refoulement (avis du CGRA); (2) cette demande ultérieure a été introduite durant la période de maintien; et (3) il y a un délai de moins d'un an entre l'introduction de cette demande ultérieure et la décision finale concernant la demande précédente.

Lors d'une deuxième demande ultérieure introduite pendant le maintien, il est même possible de ne pas attendre la décision du CGRA concernant la recevabilité de la demande si les conditions prévues à l'article 57/6/2, § 3, de la loi sur les étrangers sont remplies, à savoir: (1) l'étranger était déjà maintenu avant de présenter sa demande précédente ; (2) l'étranger a été maintenu sans interruption depuis lors ; et (3) un éloignement n'entraînera pas une violation du principe de non-refoulement (avis du CGRA < demande précédente).

Outre des demandes de protection internationale, l'étranger peut introduire à tout moment de son maintien des demandes de séjour.

Les demandes de séjour introduites dans le cadre du regroupement familial (principalement avec des Belges et des citoyens de l'UE - partenaires, enfants, mais aussi des personnes avec lesquelles il n'y a pas nécessairement de lien de parenté mais avec lesquelles on « cohabite »), ont un effet suspensif et, dans certains cas, une procédure de recours avec effet suspensif. Ces demandes peuvent également être réintroduites à tout moment.

Durant le maintien, les demandes de régularisation peuvent être réintroduites, mais elles ne sont pas assorties de procédures de recours suspensives.

En plus des demandes de séjour, des procédures civiles, telles que des demandes (nouvelles ou répétées) de conclusion d'un mariage, d'enregistrement d'une déclaration de cohabitation légale, de reconnaissance d'un enfant, etc., sont entamées. Dans de nombreux cas, l'étranger a déjà eu la possibilité d'introduire cette demande avant son maintien, mais il ne l'a pas fait. Dans d'autres cas, de telles demandes ont déjà été refusées. Parfois, une procédure de cohabitation légale est entamée lorsqu'un mariage avait été refusé auparavant.

Si l'OE constate que les demandes sont introduites de bonne foi, elles seront prises en compte. Toutefois, dans de nombreux cas, il apparaît que les demandes sont introduites dans le seul but d'empêcher l'éloignement. Le refus d'une demande de séjour introduite sur la base d'une cohabitation légale n'est souvent pas dû à l'absence de cohabitation de fait, mais à des revenus insuffisants pour obtenir le droit de séjour. Dans le cas d'une demande de séjour fondée sur la reconnaissance d'un enfant, la base est la paternité effective, mais c'est avant tout la relation durable qui est importante.

2. Problème

- Les demandes de PI pendant le maintien sont souvent présentées juste avant l'éloignement afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une mesure de refoulement ou d'éloignement. En 2017, 341 éloignements ont été annulés en raison d'une demande de PI (parmi lesquelles 29 ont été introduites dans les 48 heures précédant le départ). En 2018, 300 éloignements ont été annulés en raison d'une demande de PI (parmi lesquelles 11 ont été introduites dans les 48 heures précédant le départ). Le fait d'introduire différentes procédures durant le maintien a des effets négatifs sur les éloignements: prolongation de la durée de maintien et ralentissement de la procédure d'éloignement.
- Un problème indirectement lié aux diverses possibilités d'engager de nouvelles procédures pendant le maintien est que les ambassades et les consulats seront moins enclins à délivrer des documents de voyage tant qu'ils ne sauront pas clairement si leur compatriote peut ou non obtenir un droit de séjour. Les ambassades et les consulats tiendront également compte des procédures civiles et attendent que les possibilités de mariage, de cohabitation, de reconnaissance, etc., soient d'abord clarifiées. Même si la clarté est faite sur ce point, cela ne garantit nullement leur coopération pour le retour. L'OE a donc pour mission permanente de sensibiliser les autorités étrangères, mais cela requiert des procédures clairement définies.

3. Recommandation

Examiner comment traiter plus efficacement les demandes de protection et de séjour introduites pendant le maintien, en particulier quand des demandes ont déjà été introduites pour les mêmes raisons auparavant, en dehors du maintien, et ont été refusées. Dans la plupart des cas, les procédures de recours ne devraient alors plus avoir d'effet suspensif.

Fiche 16. Documents de voyage

1. Généralités

Pour pouvoir voyager en avion, il faut disposer d'un document de voyage. Ce document peut varier d'un pays à l'autre. Il arrive qu'un pays accepte un certain type de document de voyage (par exemple, une carte d'identité) et décide ensuite librement de ne plus accepter de document de voyage en général ou uniquement en cas d'éloignement forcé.

Une personne peut être en possession d'un document de voyage valide, elle peut le cacher ou ne pas être en possession d'un document de voyage valide. Si l'OE ne dispose pas d'un document de voyage en cours de validité, il doit essayer d'en obtenir un. Cette démarche nécessite plusieurs étapes pouvant différer selon les pays.

Afin de faciliter les procédures ou de parvenir à des accords sur la fixation des délais, des négociations sont menées avec les pays d'origine. Des accords ou des mémorandums d'accord (MOU) sont conclus ou des accords verbaux ou écrits (techniques ou non) sont passés. Ces accords peuvent être conclus à différents niveaux politiques, à savoir au niveau européen, au niveau du Benelux, au niveau ministériel national ou au niveau purement administratif.

Ce n'est pas forcément parce qu'un accord a été conclu qu'il est plus facile d'obtenir un document de voyage. Cela dépend en grande partie de la coopération avec le pays d'origine dans d'autres domaines ou du représentant du pays en question, par exemple le consul. Ainsi, un incident (ne relevant pas nécessairement du domaine de la migration) peut rapidement avoir des conséquences sur la délivrance des documents de voyage.

Afin de développer des stratégies à l'égard des pays où des problèmes sont signalés, des concertations ont lieu régulièrement, soit avec les Affaires étrangères, soit avec les pays d'origine eux-mêmes, et ce à différents niveaux jusqu'au niveau ministériel (ministres de l'Asile et de la Migration, des Affaires étrangères, voire le Premier ministre).

Au niveau européen (et dans le cadre de l'IGC) également, des bonnes pratiques sont développées ou échangées lors de conférences et au sein de groupes de travail de différents projets et institutions, ou une collaboration est mise en place pour développer des stratégies (communes ou non) à l'égard des pays d'origine. Dans certains pays, un EURLO (*European Return Liaison Officer*) est mis à disposition pour fournir une assistance en matière d'identification et de retour.

L'obtention d'un document de voyage se fait généralement en deux étapes :

1. Etablissement de la nationalité et de l'identité de l'étranger
2. Délivrance du document de voyage

1.1. Etablissement de la nationalité et de l'identité

La nationalité et/ou l'identité de l'étranger doit être établie. Chaque pays a ses propres règles sur la base desquelles il détermine si une personne est un de ses ressortissants. Pour un nombre très limité de pays, il suffit de pouvoir établir que l'étranger possède la nationalité sans pour autant connaître son identité exacte.

En général, l'identification sera plus rapide si l'OE possède des preuves *prima facie* (par exemple, un passeport ou une carte d'identité authentique périmé(e)) et si les données dont il dispose sont conformes à la vérité. Pour la plupart des pays, il faut remplir un questionnaire détaillé comportant essentiellement des informations sur la famille et des adresses. Si ces données sont incorrectes (par exemple, commune ou noms « inexistantes »), cela signifie que l'identification pourrait ne pas être possible sur la base du dossier.

La durée de cette procédure dépend des éléments/documents disponibles (et de leur qualité). On distingue généralement les documents qui « prouvent » l'identité et ceux qui fournissent de simples indications. Par exemple, des documents légaux périmés (passeport ou carte d'identité) ont plus de valeur qu'une copie de ceux-ci. Un carnet de service militaire revêt une valeur beaucoup plus grande qu'un permis de conduire (qui n'est pas une preuve de nationalité). Toutefois, même dans le cas d'un passeport périmé, certains consulats voudront faire vérifier ce document en supposant qu'il pourrait s'agir d'un document frauduleux.

Certains pays ont recours à la comparaison des empreintes digitales ou même à la reconnaissance faciale. Le fait que la personne ait demandé un passeport avant son départ ou qu'elle figure dans la base de données du pays pour une autre raison peut permettre une identification plus rapide. Si la personne n'est pas identifiée grâce à la base de données des empreintes digitales, cela ne signifie pas qu'elle n'a pas la nationalité de ce pays (aucun pays ne possède les empreintes digitales de tous ses ressortissants), mais il est plus difficile de le prouver.

Si la personne est totalement « inconnue » et qu'aucun document probant n'est disponible, un entretien peut être organisé pour un certain nombre de pays (seuls quelques pays acceptent de recourir à la VCI). Certains pays insistent pour interroger tout le monde. Par conséquent, l'étranger doit être conduit au consulat ou le consul se rend dans le centre fermé. Certains consulats peuvent décider de manière autonome de délivrer un document de voyage; pour certains pays, tout doit être envoyé à l'administration centrale (par l'intermédiaire ou non du consulat); pour un certain nombre de pays, le fait de soumettre le tout à l'administration centrale dépend des éléments figurant au dossier.

Procédure

De nombreux étrangers refusent de coopérer et sèment la confusion sur leur identité. Afin de constituer un dossier solide, on vérifie si la personne est déjà connue à l'OE. Si une personne fournit une identité « présumée », l'OE vérifiera par comparaison d'empreintes digitales si cette personne est déjà connue de ses services. L'OE ne dispose que d'une base de données d'empreintes digitales des demandeurs de protection internationale et des étrangers en séjour irrégulier qui ont déjà été arrêtés. Il ne possède donc pas les empreintes digitales des personnes qui ont introduit une demande de régularisation ou un autre type de séjour. Il vérifie également la base de données du VIS. Si la personne est arrivée avec un visa délivré par un pays de l'UE, ses données y seront conservées pendant cinq ans au maximum.

Si aucun « document d'identité ou copie de ces documents » n'est produit, une nationalité « présumée » sera établie à partir des éléments figurant dans son dossier (par ex. des éléments de la demande de protection internationale après la fin de la procédure de protection internationale), des renseignements de la base de données du VIS, de l'entretien réalisé au centre, de la langue (accent) qu'il parle, de sa physionomie, de ses cicatrices et de ses contacts (numéros de téléphone) afin de demander son identification à ce pays. Lors de l'entretien avec

le consul, certaines personnes déclarent provenir d'un autre pays (par exemple, pays du Maghreb). Si l'identité ne peut être établie, notamment à partir des empreintes digitales, le processus sera très long et le résultat très incertain. C'est alors la personne elle-même qui fait tout pour dissimuler sa nationalité et son identité.

1.2. Délivrance du document de voyage

Le document de voyage délivré par les autorités pour le rapatriement est le laissez-passer (LP). Une fois la nationalité ou l'identité reconnue par le pays d'origine, l'OE doit demander un LP pour pouvoir procéder à l'éloignement effectif. Ici encore, les règles diffèrent selon le pays d'origine. Pour un nombre très limité de pays, l'OE peut lui-même établir un LP (EU-LP). Pour certains pays, le laissez-passer est valable pendant une longue période (trois mois ou un mois). Pour d'autres, le LP n'est valable que pour le jour de départ notifié à l'avance et avec le vol qui y est mentionné.

Il arrive également qu'une personne ait déjà été identifiée mais que, compte tenu du temps écoulé, on souhaite rouvrir le dossier ou on refuse de délivrer un LP car un recours est pendant (même si ce recours n'est pas suspensif) ou que des éléments (famille, terrorisme, etc.) rendent impossible la délivrance d'un LP. Généralement, il est alors précisé que le dossier est réévalué, qu'il est à nouveau en cours d'examen, qu'un accord de l'administration centrale est nécessaire, etc. De plus, pour un nombre très restreint de nationalités, l'intéressé doit signer une déclaration de départ volontaire.

Procédure

L'OE demande à un consulat de délivrer un LP. On attend alors la réponse et un chauffeur est envoyé pour aller chercher le LP et l'amener à l'aéroport. Les jours où ils doivent être réceptionnés sont généralement convenus avec les consulats. Le cas échéant, le paiement est effectué comme convenu, soit préalablement, soit ultérieurement. Il arrive que le LP n'ait pas été signé par le consul (absent, oubli) et qu'on ne puisse donc pas le recevoir. Dans ce cas, le vol devra être annulé, sauf s'il reste du temps pour obtenir le LP avant le vol.

2. Problèmes

- Non-disposition du document d'identité ou des informations sur l'identité que possèdent les autres instances.
- Retard dans l'obtention des empreintes digitales et des photos des services de police.
- Pas d'empreintes digitales de tous les dossiers d'étrangers et, de plus, courte durée de conservation dans la base de données du VIS jusqu'à cinq ans maximum.
- Pas de délivrance de LP même si la personne a été identifiée ou si un LP a déjà été délivré précédemment.
- Echange de données et application de la législation sur la protection de la vie privée.

3. Recommandations

- La circulaire du 29 mai 2009 relative à l'identification d'étrangers en séjour irrégulier (*M.B.*, 15 juillet 2009) doit être actualisée. Les services de police doivent notamment être sensibilisés à l'importance de procéder à une recherche ciblée de documents d'identité lors d'une perquisition.

- Accord de coopération avec les parquets, les parquets généraux et les greffes des tribunaux car dans le cadre d'enquêtes judiciaires, des documents d'identité sont régulièrement produits dont l'OE n'a pas connaissance ou qui mentionnent même des identités et nationalités complètement différentes de celles sous lesquelles la même personne est connue à l'Office des Étrangers.
- En cas d'enquête judiciaire ou d'arrestation, il est important de faire attention à l'identité (lettre collective à cet égard), l'indication de « l'identification » grâce aux empreintes digitales (le numéro AFIS) et le lien avec tout autre dossier relatif à la même identité.
- Création d'un système de comparaison commun (« banque-carrefour identité ») sur l'identité et la nationalité, permettant de « matcher » toutes les informations provenant des bases de données des diverses instances officielles sur la base de données biométriques.
- Prolongation de la durée de conservation des empreintes digitales (pas de limite de temps).
- Empreintes digitales et photo d'identité pour chaque demande de séjour.
- Pas d'exemption de visa sans accord de réadmission et coopération harmonieuse.

Fiche 17. Réservation d'un vol vers le pays de destination

1. Généralités

Les explications ci-dessous portent uniquement sur les éloignements vers le pays d'origine et les reprises Dublin et bilatérales ; elles ne concernent pas les refoulements et les retours volontaires. Lorsque toutes les procédures de séjour sont clôturées, que le retour de l'étranger concerné ne présente pas de risque de violation de l'article 3 de la CEDH (voir fiche 14 « Article 3 CEDH »), qu'il dispose d'un document de voyage (voir fiche 16 « Document de voyage ») et qu'il a été déclaré apte à voyager en avion (voir fiche 13.2 « Fit-to-Fly »), une place peut être réservée sur un vol.

L'OE demande à la Police fédérale de l'aéroport de Bruxelles-National de vérifier s'il y a encore des personnes dans les centres fermés avec des signalements ouverts dans la BNG.⁶¹ Si un signalement ouvert est détecté, un « désignement » sera effectué si cela est possible. Si l'on constate que l'intéressé doit encore être entendu ou qu'il ne peut pas être simplement « désigné », l'information est transmise à l'OE afin de prendre les dispositions nécessaires avec le parquet.

Il a récemment été convenu avec la Justice que, dans un certain nombre de cas, l'OE doit demander l'avis du Ministère public avant l'éloignement et qu'il doit suivre cet avis:

- a. pour un étranger arrêté en vertu de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et libéré moyennant le versement d'une caution ou à la condition expresse qu'il ne quitte pas le pays;
- b. pour certains étrangers condamnés non arrêtés dont la condamnation n'est pas encore définitive.

Avant que le service de l'OE chargé de la réservation du vol ne procède à la réservation proprement dite, il sera vérifié pour chaque dossier individuel si les éléments ci-dessus sont en règle. Même une fois le vol réservé pour l'étranger, de nouveaux éléments dans le dossier peuvent entraîner le report ou l'annulation de la réservation.

Pour les résidents des centres fermés qui déclarent souhaiter rentrer le plus rapidement possible et ne pas vouloir interjeter appel contre le maintien/l'éloignement, une tentative sera faite pour réserver un billet dans les plus brefs délais. Par conséquent, le délai suspensif en extrême urgence de dix ou cinq jours ne doit pas être pris en compte.

1.1. L'étranger peut réserver son propre billet aller simple

L'étranger peut réserver son billet pour un aller simple s'il part sans escorte et s'il dispose des moyens pour le faire, pour autant que les conditions (concernant les délais, les annonces, etc.) que l'OE doit respecter vis-à-vis des partenaires externes puissent également être respectées.

⁶¹ La Banque de données nationale générale (BNG) est l'ensemble des systèmes d'information de la police intégrée visant à soutenir les missions de police judiciaire et administrative de manière à assurer une circulation maximale, structurée et sécurisée de l'information. La BNG rassemble toutes les informations dont les policiers ont besoin concernant les personnes, les objets, les véhicules et les lieux.

1.2. Dans certains cas, l'étranger peut encore faire appel à l'OIM (ou à Caritas)

Depuis la mise en place de la procédure SEFOR, il est assez exceptionnel qu'une personne maintenue en vue d'un départ forcé puisse encore faire appel à l'OIM. Toute personne qui a reçu les informations sur le départ volontaire avant son maintien et qui n'a pas souhaité y donner suite, ne reçoit plus cette proposition dans le centre fermé. En effet, cela signifierait qu'il n'y a aucune différence entre le fait de partir quand on est « libre » ou quand on est maintenu. Les personnes auxquelles cette offre n'a pas encore été proposée ou qui nécessitent des besoins et un soutien spécifiques et qui souhaitent partir, peuvent encore bénéficier de l'aide de l'OIM, si cela peut accélérer leur départ. L'assistance de l'OIM est encore largement proposée aux familles installées dans les lieux d'hébergement.

1.3. L'OE se charge des réservations pour les éloignements sans escorte

Lors de la réservation, il convient de tenir compte, le cas échéant, des éléments suivants:

- les délais d'avertissement des partenaires Dublin;
- les jours et heures d'arrivée fixés par les partenaires Dublin;
- l'accord des pays/aéroports de transit;
- l'accord de la compagnie aérienne;
- la disponibilité des places sur les vols : pour certaines destinations/compagnies aériennes, le nombre de places réservées aux éloignements (pendant les périodes de vacances) est limité (voire nul) ; on évite d'avoir plusieurs DEPA (et ANAD) à bord d'un même vol et la LPA souhaite éviter d'avoir (trop) d'INAD et de DEPU à bord lorsqu'elle doit également procéder à l'éloignement d'un DEPA sur le même vol;
- la quantité de bagages : la limite est fixée à un bagage à main de 8 kg et à un bagage de soute de 20 kg. Certains étrangers souhaitent emporter davantage de bagages. Cela est possible à condition de le signaler au préalable à l'OE. Ce dernier prendra alors les mesures nécessaires avec la Police fédérale et la compagnie aérienne;
- certains consulats/ambassades réclament une date de départ avant de délivrer un document de voyage. Il faut prévoir un délai suffisant pour finaliser les démarches relatives au document de voyage. Dans ces cas, il est possible qu'aucun document de voyage ne soit délivré;
- des événements en Belgique ayant un impact sur l'aéroport, tels qu'un sommet européen, la visite du président américain, des grèves, des manifestations;
- la capacité disponible de la LPA.

1.4. La Police fédérale se charge des réservations pour les éloignements avec escorte

Voir fiche 18 « Eloignement avec escorte ».

1.5. La réservation proprement dite

La réservation elle-même est effectuée soit via le système de réservation de Frontex FAR (une application de réservation de billets en ligne), soit directement auprès d'une compagnie aérienne, soit par l'intermédiaire d'une agence de voyages.

L'OE doit informer la compagnie aérienne de l'éloignement (AM du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers inadmissibles et des personnes à éloigner, *M.B.*, 14 avril 2000). Cette notification a lieu au moment de la réservation, en mentionnant le code IATA applicable (DEPU, DEPA, INAD, ANAD) et au moyen du

formulaire « *airline notification* » qui informe le pilote de la présence à bord d'une personne à éloigner et du fait que celle-ci voyage seule ou accompagnée. Ce document est établi par l'OE et délivré au commandant de bord par la Police fédérale lors de l'embarquement. Y figurent l'identité de la personne à éloigner ainsi que l'encadrement dont elle a besoin et qui est établi à la suite de l'analyse des risques.

En cas d'éloignement de cas difficiles, le transporteur souhaite, pour des raisons de sécurité et en vue de préparer le personnel de cabine, connaître les raisons et les circonstances des tentatives précédentes de départ forcé qui ont échoué. Néanmoins, compte tenu de la législation sur la protection de la vie privée, seul le résultat de l'analyse des risques, à savoir le type d'accompagnement fourni, est communiqué au commandant de bord.

1.6. Le suivi après la réservation

Une fois la réservation confirmée, il convient de procéder aux notifications nécessaires auprès des pays/aéroports de transit et de destination, du SPF Affaires étrangères et de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG).

Le SPF Affaires étrangères peut être amené à demander à l'ambassade de Belgique sur place d'assurer un suivi après l'arrivée. Ce suivi peut également être demandé à l'OIM ou à une ONG ou être effectué par un fonctionnaire à l'immigration de l'OE ou par un fonctionnaire à l'immigration du réseau européen des officiers de liaison « retour » (EURLO).

Chaque réservation est communiquée à l'AIG. Cette-ci a été désignée comme autorité de contrôle par l'arrêté royal du 19 juin 2012⁶² en application de l'article 8 (6), de la directive Retour. L'AIG sélectionne les éloignements dont elle va assurer le suivi. Ce suivi peut être effectué depuis la sortie du centre fermé ou du lieu d'hébergement jusqu'à l'arrivée dans le pays d'origine. En 2018, 88 éloignements par vol régulier ont été suivis, dont 6 jusqu'à la destination finale (voir fiche 20 « AIG »).

Le « dossier d'éloignement » est créé dans le dossier individuel électronique de l'étranger concerné (Evibel) et est enregistré dans la base de données des centres fermés (programme GCF), ainsi que dans « l'agenda des réservations » et le programme Access des « interceptions et éloignements ». Le Bureau Transport, le centre fermé ou le coach du logement FITT et la LPA (le cas échéant) doivent être informés de la réservation, de l'heure de départ et du vol. Pour certaines nationalités, le laissez-passer (LP) ne peut être demandé que lorsque le vol a été réservé. Dans ce cas, le consulat doit être informé et le LP doit être demandé et récupéré avant le vol, puis amené à l'aéroport.

L'étranger doit être préparé à son départ. Lorsqu'il s'agit de la première tentative d'éloignement, il doit être averti au moins 48 heures à l'avance. Des exceptions à cette règle ont été proposées lors de la dernière modification de l'AR du 2 août 2002 relatif aux centres fermés, mais le Conseil d'État a émis un avis négatif à ce sujet.

Les bagages de l'étranger doivent être préparés. Il arrive régulièrement que des bagages soient amenés au centre à la dernière minute. L'étranger doit être déclaré « Fit-to-Fly » par le médecin

⁶²Arrêté royal du 19 juin 2012 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé, *M.B.*, 2 juillet 2012.

s'il doit voyager en avion (voir fiche 13.2). Il doit être conduit à l'aéroport de départ et y être présent bien à l'avance. Lorsqu'il s'agit d'un départ matinal, l'intéressé sera généralement transféré préalablement dans un centre fermé situé plus près de l'aéroport.

Toutes les réservations ne débouchent pas sur une tentative d'éloignement. En effet, une réservation peut toujours être annulée pour diverses raisons, notamment:

- une nouvelle procédure de recours suspensif (voir fiche 11 « Procédures de recours »);
- comparution devant le tribunal le jour du départ prévu (voir fiche 11 « Procédures de recours »);
- l'introduction d'une nouvelle demande de séjour ou de protection internationale (voir fiche 15 « Demandes de séjour »);
- une modification de l'état de santé ne permettant plus le départ à la date prévue (voir fiche 13.2 « Fit-to-Fly »);
- la non-délivrance du laissez-passer;
- l'annulation du vol ou la surréservation.

Dans ces cas, tous les services/toutes les autorités doivent être informé(e)s de l'annulation. Lorsque l'éloignement est à nouveau possible, les étapes décrites ci-dessus doivent à nouveau être suivies.

2. *Problèmes*

2.1. Manque de personnel

- À l'OE:

Le délai moyen entre la réception d'un dossier de réservation et la réservation proprement dite a considérablement augmenté en raison de la réduction du nombre d'ETP au sein de la cellule Rapatriements, passant de 24,7 ETP en 2016 à 14 ETP en 2019. La pénurie de personnel dans les services d'éloignement de l'OE, chargé de l'élaboration et du suivi des dossiers d'éloignement compromet la fluidité du fonctionnement des centres fermés, dans la mesure où les délais de maintien et d'éloignement dans les centres fermés sont plus longs.

- À la LPA:

Les effectifs de la LPA sont insuffisants pour assurer l'exécution rapide de toutes les missions d'éloignement. Les missions à l'aéroport se sont multipliées, tandis que le nombre d'éloignements pendant les périodes de vacances ou lors de grands événements est en nette diminution, car d'autres missions sont prioritaires.

Les longs délais entre la demande de réservation d'une escorte par l'OE à la LPA et la date de son exécution ne permettent pas un flux rapide dans les centres fermés. En juillet et août 2019, la moyenne était de six semaines, ce qui signifie que, bien souvent, le délai était supérieur à huit semaines et pouvait même aller jusqu'à douze semaines. En outre, dans un certain nombre de cas, il n'y a même pas de réservation durant la période de maintien de deux mois, ni (lors d'une prolongation après quatre mois) durant le mois. Cette situation a pour conséquence que, très souvent, l'étranger peut être libéré pour divers motifs, mais surtout qu'il n'y a pas de flux sortant des centres.

Lorsque de nombreux étrangers doivent être éloignés sur un même vol ou dans le même délai sur différents vols et qu'il s'agit d'étrangers présentant un faible profil de risque (pas de risque

de fuite, disposés à partir), la LPA peut demander l'aide de l'OE pour surveiller ces personnes et les amener jusqu'à l'avion. Cette assistance permet à la Police fédérale de libérer des effectifs pour effectuer d'autres tâches, comme l'exécution d'escortes.

Propositions:

- renforcer les effectifs des services d'éloignement de l'OE;
- l'OE propose de se charger de l'éloignement des étrangers sans escorte (tant pour les éloignements vers le pays d'origine, les reprises Dublin et bilatérales que pour les refoulements), moyennant la mise à disposition des ressources nécessaires (en termes de budget et de personnel).

Si l'OE effectue tous les éloignements sans escorte:

- la Police fédérale pourra se concentrer davantage sur ses tâches principales. (L'accompagnement jusqu'à l'avion des personnes éloignées sans escorte n'en fait pas partie. La LPA est mise sous pression par rapport au nombre de missions à effectuer à l'aéroport);
- l'OE ne dépendra plus des effectifs disponibles à la Police fédérale pour effectuer ces éloignements;
- il sera possible de répondre plus rapidement à la demande des personnes qui souhaitent repartir, ce qui permettra d'assurer un flux plus rapide dans les centres fermés et une meilleure exploitation des places disponibles.

L'OE conduirait à l'aéroport tous les étrangers qui partent sans escorte, il assurerait la surveillance à l'aéroport dans les locaux réservés aux éloignements jusqu'au moment du transfert dans l'avion, il amènerait les intéressés dans l'avion et les confierait au commandant de bord. La Police fédérale continuerait à effectuer les fouilles et à prêter assistance en cas de résistance ou d'agression physique.

2.2. Utilisation maximale de l'application FAR

L'OE préconise de recourir autant que possible à l'offre de Frontex, ce qui représenterait une économie pour le budget national, puisque les coûts seraient pris en charge par Frontex. Les réservations des DEPU sont effectuées via le système de réservation FAR et, en cas d'éloignement sans escorte, par l'OE, lorsque cela est possible (ce qui n'est pas le cas pour les éloignements dans le cadre du règlement Dublin III et pour les éloignements vers les pays de l'UE).

Les réservations pour les éloignements avec escorte sont effectuées par la LPA (voir fiche 18). Dans environ 28 % des cas, les réservations ne sont finalement pas effectuées via le système de réservation FAR. Les raisons en sont: la classe business, l'itinéraire et le transporteur.

- Classe business

Frontex autorise des exceptions au principe général de l'utilisation de la classe économique dans un nombre de cas inférieur à celui prévu par l'actuel protocole OE-LPA de 2006 concernant l'éloignement par voie aérienne. Dans ces cas, la LPA refuse d'utiliser le système de réservation FAR. La Police fédérale ne souhaite pas que le protocole soit modifié pour imposer les règles de Frontex.

Proposition: Les ministres compétents imposent le recours aux règles de Frontex pour les dérogations de la classe économique. Ces règles tiennent également compte du bien-être des escorteurs.

- Itinéraire/transporteur

Dans certains cas, la LPA refuse l'itinéraire ou le transporteur proposé par Frontex. Parmi les raisons : la préférence d'utiliser la compagnie Thai Airways via Bangkok, avec laquelle FAR n'a pas conclu d'accord, le recours à des transporteurs assez réticents à transporter des DEPA (ce qui est inefficace) et le fait que la LPA ne souhaite pas utiliser Istanbul comme aéroport de transit pour des raisons de sécurité.

Proposition: discuter avec Frontex des itinéraires contestés et des alternatives afin que FAR intègre dans son offre les options intéressantes de la procédure actuellement utilisée par la LPA. La LPA doit quant à elle également être ouverte à d'autres itinéraires.

2.3. Soutien IT insuffisant

La création des dossiers d'éloignement requiert de l'« input » dans différents programmes (celui des services centraux et celui des centres fermés); outre ces programmes, de l'input supplémentaire est nécessaire dans le système de réservation FAR et dans un programme Excel et Access afin d'établir des statistiques. En plus des bases de données de l'OE liées aux éloignements, la Police fédérale dispose aussi de ses propres bases de données pour assurer le suivi des éloignements. Un système intégré ou des systèmes connectés permettraient de réduire considérablement les marges d'erreur entre l'OE et la LPA et de faciliter l'échange de données.

Proposition : travailler dans un système intégré unique. Frontex recommande de travailler avec un système RECAMAS (REturn CAse MAnagement System), soit un système de gestion des cas de retour. L'OE souhaite développer un programme RECAMAS. Pour ce faire, un budget pluriannuel important doit être alloué. Frontex semble disposé à dégager un budget à cette fin, mais cela n'est possible que si des fonds propres sont également mis à disposition.

3. *Recommandations*

- Renforcer les effectifs des services impliqués dans les éloignements.
- Afin de remédier au problème de la pénurie de personnel dans la LPA, il est recommandé:
 - d'augmenter les effectifs de la Police fédérale pour l'exécution des missions d'éloignement;
 - de recourir davantage au pool Frontex (voir fiche 19 « Special flights »);
 - de prévoir un effectif suffisant à l'OE pour que celui-ci puisse assurer lui-même l'accompagnement des cas non problématiques jusqu'à l'avion.
- L'OE est le commanditaire et le responsable financier des éloignements, mais ne joue aucun rôle dans les réservations effectuées par la LPA. Pour y remédier, l'OE propose deux solutions:
 - les règles de Frontex concernant les dérogations de la classe économique sont appliquées et le ministre compétent donne les instructions en ce sens. En cas de litige avec l'OE, la Police fédérale prend elle-même en charge les frais ;
 - une concertation doit être organisée avec Frontex concernant les itinéraires de voyage à emprunter. De son côté, la LPA doit également se montrer favorable à d'autres itinéraires.
- L'OE doit bénéficier des moyens requis pour développer RECAMAS qui permettra de soutenir la procédure d'éloignement plus efficacement et de disposer des statistiques nécessaires.

- Les transporteurs doivent accepter de respecter la législation sur la protection de la vie privée et limiter le recours aux « *airline notifications* » à celles qui sont conformes à cette législation.
- En ce qui concerne l'éloignement des cas difficiles, pour des raisons de sécurité et afin de préparer le personnel de cabine, le transporteur doit pouvoir être informé des circonstances et des raisons pour lesquelles les tentatives précédentes ont échoué. A cette fin, le RGPD et la législation belge sur la protection de la vie privée doivent être modifiés.
- Les directives du ministre de l'Intérieur de 2006 sur l'éloignement des étrangers doivent être actualisées et le protocole OE-LPA doit être adapté.
- Création d'un centre de départ à proximité de l'aéroport, afin d'y transférer préalablement les personnes (en cas de départ matinal) et d'y héberger celles qui ont refusé de partir, de manière à ne pas surcharger les centres fermés proches de l'aéroport et à optimiser le fonctionnement du service de transport.

Fiche 18. Eloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale

Si l'intéressé refuse de partir ou en cas de risque pour la sécurité, il sera éloigné avec une escorte effectuée par la Police fédérale.

1. Etapes de l'éloignement

Avant toute chose, il convient de noter qu'en cas de situation litigieuse lors de l'embarquement et/ou du transport d'un passager *obligatoire*, le commandant de bord de l'aéronef a l'autorité finale pour décider si le passager peut être transporté ou non et dans quelles conditions en vertu de la Convention de Tokyo du 14 septembre 1963 (loi du 15 juillet 1970 portant approbation de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo le 14 septembre 1963, MB 30 octobre 1970).

Les modalités pratiques de l'AM du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers inadmissibles et des personnes à éloigner (M.B. 14 avril 2000) (conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté) doivent être strictement appliquées, notamment les modalités d'information préalable de l'équipage ainsi que les moyens de contrainte éventuels.

Conformément aux recommandations de la Commission Vermeersch, l'éloignement est organisé en étapes en vue de mettre en place une politique d'éloignement humaine, efficace, efficiente et sûre.

L'OE peut prendre les décisions suivantes:

- éloignement sans accompagnement dans l'avion:
 - o en principe, chaque personne devant être éloignée de force se voit offrir la possibilité de partir sans résistance et sans accompagnement dans l'avion;
 - o une personne condamnée qui veut absolument partir rapidement peut également partir sans escorte. Son attitude par rapport au départ, ainsi que son comportement ou les problèmes rencontrés en prison ou dans le centre fermé sont des indicateurs très importants à cet égard.
- éloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale:
 - o après un refus de départ sans résistance, un départ sous escorte est effectué, si possible, immédiatement ou, en tout cas, le plus rapidement possible. Exceptionnellement et pour des raisons spécifiques, une nouvelle tentative de départ sans escorte peut avoir lieu, par exemple si l'étranger refusait de partir faute de bagages ou d'argent. Les dispositions nécessaires seront prises pour les récupérer, après quoi l'intéressé part généralement sans escorte;
 - o il est possible de procéder immédiatement à un départ avec escorte dans l'avion, assurée par la Police fédérale, si la personne à éloigner indique déjà très clairement dans le centre fermé ou la prison qu'elle ne veut absolument pas partir et qu'elle résistera. En outre, si, sur la base du profil de la personne à éloigner et de l'analyse des risques, en termes de probabilité « que quelque chose puisse ou non se produire » et en termes de conséquences/d'impact, un accompagnement à bord de l'avion par la Police fédérale peut être immédiatement prévu à titre préventif;
 - o les personnes présentant un risque élevé pour la sécurité, telles que les personnes condamnées pour terrorisme ou constituant une menace en raison de leur attitude et de leurs actes radicaux, seront toujours éloignées avec escorte.

- l'OE peut également organiser et assurer lui-même un accompagnement (en collaboration ou non avec la Police fédérale):
 - o notamment pour les personnes qui peuvent être confuses, qui doivent prendre des médicaments, qui sont facilement impressionnables, qui ne sont pas en mesure de prendre un vol de transit (correspondance) de manière autonome et qui ont besoin d'aide pour le transfert sur place... Il s'agit alors d'un accompagnement humanitaire, avec ou sans la Police fédérale. Cet accompagnement peut être assuré par un membre du personnel de l'OE, une personne de confiance, un psychologue, un médecin, etc.
- éloignement par « vol spécial » (voir également fiche 19 « Special flights »):
 - o des personnes qui refusent de partir ou qui se sont opposées à leur départ, ainsi que des personnes qui souhaitent partir, peuvent être éloignées grâce à des vols spéciaux. Par conséquent, les « *special flights* » ne doivent pas être considérés exclusivement comme un dernier recours en termes de modalités de départ ;
 - o ils peuvent également permettre d'éloigner des familles avec des enfants mineurs. La famille peut constituer un groupe trop important pour partir sur un vol régulier.

Une analyse des risques sert de base pour déterminer les étapes à suivre. Cette analyse prend en compte les éléments suivants afin de décider si un accompagnement pendant l'éloignement est nécessaire ou non et, si oui, lequel:

- les antécédents judiciaires;
- le comportement dans le centre fermé/la prison;
- la condition physique;
- l'état mental;
- l'état d'esprit par rapport au départ;
- les tentatives précédentes en tant que DEPU⁶³;
- l'évaluation des risques liés au comportement durant le vol;
- les informations provenant de la BNG⁶⁴;
- l'avis de la Police fédérale;
- toute autre information utile.

L'OE est le commanditaire et le responsable final d'une mission d'éloignement. L'exécution des éloignements avec escorte (vers le pays d'origine, dans le cadre des reprises Dublin ou bilatérales) (DEPA⁶⁵) est exclusivement effectuée par la Police fédérale. Les refoulements forcés (ANAD⁶⁶) sont réalisés par les compagnies aériennes elles-mêmes et, pour les compagnies aériennes belges, par la Police fédérale. En cas de désaccord sur la marche à suivre entre l'OE et la Police fédérale, une analyse des risques écrite sera soumise au Directeur général de l'OE qui prendra la décision finale quant à la procédure à appliquer.

La Police fédérale établit un rapport après chaque tentative d'éloignement d'un étranger (au départ d'un centre fermé, d'un lieu d'hébergement ou d'une prison vers un aéroport). Une tentative d'éloignement peut échouer pour diverses raisons, notamment:

⁶³ DEPU (*deportee unaccompanied*): personne éloignée sans accompagnement à bord de l'avion.

⁶⁴ BNG: Banque de données nationale générale de la police - www.lokalpolitie.be/5412/over-ons/de-politiestructuur-een-geintegreerde-politie/de-algemene-nationale-gegevensbank.

⁶⁵ DEPA (*deportee accompanied*): personne éloignée avec accompagnement à bord de l'avion.

⁶⁶ ANAD (*accompanied inadmissible person*): personne accompagnée par le transporteur ou par la Police fédérale qui se voit refuser l'accès au territoire et qui est refoulée vers son pays d'origine ou vers tout autre pays dans lequel elle peut être admise.

- du fait de la résistance de l'intéressé (éloignement interrompu par la LPA en raison de la résistance dans les locaux de la police ou à bord de l'avion, interrompu par la compagnie aérienne/le pilote en raison du comportement de l'intéressé, renvoyé du pays de transit ou du pays de destination finale en raison du comportement de l'intéressé, à cause de protestations de la part des autres passagers à bord de l'avion, échappé à l'aéroport de départ ou de transit, échappé lors du transfert vers l'aéroport, pour cause d'automutilation);
- pour des raisons d'organisation (retard entraînant une correspondance manquée ou l'annulation du vol, grève à la prison ou à la police, problème de bagages constaté à l'aéroport, surbooking de la part de la compagnie aérienne);
- un problème médical grave survenant dans les locaux de la police en attendant le départ;
- de mauvaises conditions météorologiques ou un problème technique empêchant le décollage de l'avion (en Belgique ou en transit);
- un escorteur malade et pas de possibilité de remplacement;
- une demande de protection internationale ou un recours encore pendant et à effet suspensif;
- un document de voyage manquant.

Si l'éloignement n'a pas eu lieu, l'OE est informé du motif, notamment au moyen de ce rapport, afin de prévoir l'encadrement approprié pour l'étranger lors de son retour au centre fermé et le suivi nécessaire pour une tentative d'éloignement ultérieure. Si l'étranger a refusé de partir, une nouvelle décision de maintien lui sera notifiée au cas où la période de maintien de la décision précédente arrive à expiration et qu'il ne sera pas possible d'organiser un nouvel éloignement dans le laps de temps restant. Une nouvelle période de maintien débute alors et un recours contre ce maintien est à nouveau possible.

En cas de décision d'éloignement avec escorte, l'OE envoie une proposition d'escorte à la Police fédérale. Celle-ci effectuera ensuite la réservation (voir fiche 17 « Réservation d'un vol »). En même temps que la proposition d'escorte, des informations concernant le comportement de la personne à éloigner sont transmises à la Police fédérale afin de prévoir l'encadrement approprié/les modalités appropriées pour l'éloignement. L'éloignement avec escorte doit suivre la tentative d'éloignement non aboutie le plus rapidement possible.

Après une tentative infructueuse d'éloignement avec contrainte, l'étranger sera soumis à un examen médical dans le centre fermé afin de pouvoir réagir proactivement face aux plaintes et déclarations qu'il pourrait formuler.

2. Problèmes

- Les éloignements accusent du retard en raison d'un manque de personnel au sein de la Police fédérale.
Compte tenu de l'expansion des centres fermés, il sera nécessaire de recourir davantage à des « escorteurs » pour organiser et exécuter les éloignements forcés en peu de temps. Il est inutile d'augmenter la capacité d'accueil des centres fermés si les éloignements effectifs ne peuvent être réalisés faute de personnel suffisant. En effet, l'effectif actuel ne permettrait pas de répondre à cette expansion. Lors d'événements majeurs nécessitant le déploiement d'un grand nombre de policiers fédéraux, les éloignements sont à nouveau réduits à pratiquement zéro à l'aéroport de Zaventem. L'exécution des éloignements est également compromise durant les « jours rouges » à l'aéroport (périodes de vacances).
- La Police fédérale procède à une analyse des risques en vue de prévoir une escorte et de déterminer le nombre d'escorteurs.

A cet égard, les antécédents judiciaires de l'étranger sont déterminants, même si celui-ci souhaite partir. L'OE demande qu'il soit uniquement tenu compte de l'attitude de l'étranger par rapport à son départ, sauf lorsqu'il s'agit de terroristes ou d'étrangers radicalisés.

3. *Recommandations*

- Les directives du ministre de l'Intérieur de 2006 sur l'éloignement des étrangers doivent être actualisées.
- Afin de remédier à la pénurie de personnel de la LPA et de ne pas compromettre l'exécution des éloignements avec escorte, il est nécessaire:
 - d'augmenter le nombre d'escorteurs pouvant être mobilisés au sein de la Police fédérale;
 - de renforcer le déploiement du pool d'escorteurs de Frontex;
 - d'élargir les compétences en matière d'exécution des escortes : soit à un autre service public, soit en faisant appel à des sociétés privées.Cela nécessite des modifications législatives et budgétaires.
- Enfin, une adaptation légale sera nécessaire afin que les transporteurs belges puissent également recourir à leur sécurité « propre » pour l'éloignement des ANAD.

Fiche 19. 'Special flights'

1. Généralités

1.1. Différents types de « special flights » (ci-après : SF) sont à distinguer:

- National return operation (NRO) (opération nationale de retour): le vol est limité aux participants de l'État membre organisateur et n'est pas ouvert à d'autres États membres;
- Joint return operation (JRO) (opération de retour conjointe): le vol est ouvert à d'autres États membres. Il y a toujours un État membre organisateur et des États membres participants. Le pool d'escorteurs de Frontex peut être sollicité. Ceux-ci sont mis à disposition par d'autres États membres pour l'organisation d'éloignements effectués par certains États membres qui n'ont pas la capacité suffisante pour assurer eux-mêmes l'ensemble des escorteurs.
- Collecting (national or joint) return operation (CNRO/CJRO) (Opération de retour (nationale ou conjointe) par collecte) : le vol est organisé par un pays tiers ou par Frontex en collaboration avec le pays tiers vers lequel les éloignements sont organisés et auquel un/plusieurs États membres peu(ven)t participer. L'encadrement à bord de l'avion est assuré par des escorteurs du pays tiers. Normalement, tous ces escorteurs ont reçu une formation de Frontex et/ou d'un État membre. Ils doivent suivre les mêmes principes et acquérir les mêmes compétences que les escorteurs des États membres. Le transfert des étrangers a lieu au moment du départ. Ces opérations constituent la plus grande économie en termes de temps et d'argent.

1.2. Groupe cible (a évolué au fil du temps)

- Les étrangers qui ne peuvent pas ou peuvent difficilement être éloignés sur un vol régulier en raison d'une forte résistance;
- De grands groupes pour une même destination (par exemple, dans le passé, vers certains pays des Balkans);
- Un autre pays organise une JRO et la Belgique saisit l'opportunité d'y participer avec un nombre limité de personnes ou de les faire voyager sur ce vol ((C)JRO);
- Une famille nombreuse (qui refuse de partir et) qui ne peut pas embarquer sur un vol commercial en raison de la limitation, fixée par la compagnie aérienne, du nombre de personnes à éloigner par vol.

1.3. Avantage

Comme il n'y a pas d'autres passagers, le vol se déroule généralement dans un climat plus calme. Même si la résistance est forte, celle-ci aura moins d'effet étant donné l'absence de réaction de la part d'autres passagers.

1.4. Inconvénients

Un certain nombre de pays n'acceptent pas de tels vols. Frontex finance entièrement ou partiellement les SF vers les pays tiers. En principe, l'État membre organisateur avance les frais et Frontex les rembourse ensuite (vol, frais d'hébergement, indemnités journalières des escorteurs, etc.).

Les SF sont des opérations très coûteuses. Leur organisation nécessite des efforts supplémentaires de la part de l'OE et de la LPA. Les étapes suivantes doivent être respectées pour chaque vol:

- la disponibilité de l'avion doit être vérifiée (auprès du SPF Défense);
- pour chaque vol, un dossier doit être soumis à l'Inspecteur des Finances, comprenant une analyse coûts-bénéfice et l'impact budgétaire;
- le cas échéant: invitation d'autres États membres et suivi du nombre d' États participants;
- la liste des passagers doit être établie et contrôlée en permanence;
- contrôle des droits d'atterrissage;
- informer les pays de destination et obtenir leur accord par l'intermédiaire des ambassades/consulats/autorités sur place (et, le cas échéant, les pays de transit);
- informer le SPF Affaires étrangères, l'AIG, les douanes;
- concertation préparatoire entre l'OE et la LPA;
- en cas de coopération avec Frontex et de participation d'autres États membres: élaboration d'un '*implementation plan*', accueil et briefing/formation des autres États membres;
- prévoir un nombre suffisant d'étrangers à éloigner avec le vol: suivi prioritaire des dossiers afin que la procédure d'identification soit terminée à la date de départ;
- veiller à ce que toutes les procédures aient été achevées avant la date de départ, en gardant à l'esprit que des procédures peuvent être engagées à la dernière minute;
- les participants et les remplaçants éventuels doivent être regroupés dans un centre fermé situé à proximité de l'aéroport concerné (le 127bis, si l'avion décolle de Zaventem; le CIB, si le départ est prévu à Lille (France); le CIV, si le départ a lieu au Luxembourg ou en Allemagne): cela entraîne une augmentation du nombre de missions de transport et ces déplacements de personnes entre les centres nécessitent des intakes/outtakes supplémentaires;
- après le vol, le suivi financier avec Frontex doit être effectué (recouvrements).

L'encadrement policier est beaucoup plus important que pour les éloignements individuels de DEPA. Il faut éviter que cela ait des conséquences négatives sur les éloignements pendant la durée de la JRO, ce qui peut être le cas si la Belgique organise elle-même cette JRO.

2. Problèmes

- Déploiement maximal du pool Frontex
L'OE souhaite recourir au maximum au pool Frontex afin de soulager la LPA et de pouvoir déployer les escortes régulières, de manière à ce que celles-ci puissent être exécutées plus rapidement. La Police fédérale considère toutefois que ce pool Frontex n'est pas habilité à utiliser la contrainte sur le territoire belge. L'OE estime que les règlements de l'UE à cet égard sont clairs et qu'aucune transposition en droit belge n'est requise. L'octroi de l'autorisation de recourir à la contrainte relève en droit belge de la responsabilité du chef d'escorte belge.

Recommandation: Il est conseillé de préciser dans la loi sur les étrangers la compétence à cet égard (voir également la fiche 18 concernant le recours éventuel à des firmes de sécurité privées).

- Certains pays pour lesquels il est nécessaire d'organiser des SF les refusent en raison d'un problème d'image.

3. Recommandations

- Participation à un SF/organisation d'un SF uniquement s'il est nécessaire.
- Clarifications juridiques concernant la compétence du pool Frontex sur le territoire belge en matière de recours à la contrainte selon les règles strictement définies.
- Négociations au niveau UE (Frontex) avec certains pays pour lesquels il est nécessaire d'organiser des SF mais qui ne les autorisent pas en raison d'un problème d'image.

Fiche 20. Suivi des éloignements forcés - Le rôle de l'AIG

En **1996**, le ministre de l'Intérieur a chargé l'Inspection générale de la Gendarmerie d'assurer le suivi des éloignements via le rapatriement des étrangers en séjour irrégulier dans le Royaume. L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) a poursuivi ces contrôles sur les procédures d'embarquement. Le contrôle discret des vols réguliers a été abandonné principalement parce que les procédures générales de sécurité imposées après les événements du 11 septembre 2001 à New York rendaient la chose très difficile.

A partir du **second semestre 2002**, l'AIG s'est vu confier un rôle de supervision : le contrôle d'une nouvelle méthode de rapatriement imposée par le gouvernement, à savoir via des « special flights ». En accord avec le cabinet du ministre de l'Intérieur, ces vols ont donc également été systématiquement surveillés par l'AIG, soit uniquement à l'embarquement, soit également pendant le vol.

Début 2003, le ministre de l'Intérieur a confirmé et précisé le mandat de contrôle régulier du déroulement des vols de rapatriement. L'AIG a donc acquis, **depuis 2003, l'expérience de l'exécution** de contrôles sur les retours forcés conformément aux directives émises par le ministre de l'Intérieur le 10 mars 2003 et le 5 octobre 2009. Dans l'arrêté royal du 19 juin 2012,⁶⁷ il a été désigné comme l'organe chargé de contrôler l'**exécution des retours forcés** : assurer un "système efficace de contrôle des retours obligatoires" en application de la directive européenne 2008/115/CE.

1. Indépendance

L'article 74/15, §3,⁶⁸ de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit un contrôle :

"Le Roi désigne, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'instance chargée d'assurer le contrôle des retours forcés et détermine les modalités de ce contrôle. Cette instance est indépendante des autorités compétentes en matière d'éloignement".

En tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police, l'AIG est structurellement sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. Toutefois, en vertu de l'article 69, § 7, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, l'Inspecteur général exerce son mandat conformément à la lettre de mission des ministres de l'Intérieur et de la Justice, ce qui renforce son indépendance. Les membres de l'AIG ne portent pas d'uniforme (vêtements civils).

L'AIG décide en toute indépendance, sur la base de sa propre analyse des risques, quand il convient de procéder à des contrôles et formule des recommandations sur la base de ses

⁶⁷ Arrêté royal du 19 juin 2012 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé (*M.B.*, 2 juillet 2012).

Un des objectifs de cet AR est, en application de l'article 74/15, § 3 de la loi du 15 décembre 1980 (inséré par l'article 22 de la loi du 19 janvier 2012), de désigner l'autorité chargée du contrôle du retour forcé, et de déterminer les modalités de ce contrôle. La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (Journal officiel de l'Union européenne du 24.12.2008, L 348/98 et suivants) est partiellement transposée en droit belge. Le suivi ou le contrôle des retours forcés est nécessaire pour respecter les obligations européennes énoncées à l'article 8, paragraphe 6, de la directive 2008/115/CE.

⁶⁸ Inséré par l'art. 22, §3 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*M.B.*, 17 février 2012).

conclusions. Chaque mission de contrôle fait l'objet d'un rapport chronologique transmis au ministre de l'Intérieur, à l'autorité qui a décidé de l'éloignement et aux services de police concernés. Le cas échéant, un rapport est envoyé aux autorités judiciaires, et parfois au ministre chargé de l'asile et de la migration. L'AIG rend également compte chaque année de sa mission au ministre de l'Intérieur. Une copie avec les commentaires éventuels est ensuite envoyée au Parlement.

Lors d'un contrôle, la personne à éloigner est informée par les membres de l'AIG de leur présence et de leur rôle en tant qu'autorité chargée du contrôle au cours duquel le retour forcé est effectué. En principe, les contrôles sont toujours effectués par deux membres de l'AIG. Enfin, l'AIG est de plus en plus consultée par des organismes extérieurs afin de bénéficier de son expertise dans le domaine des retours forcés - ce qui démontre que la qualité de son travail et le strict respect de principes tels que l'intégrité, l'impartialité et l'objectivité sont reconnus et renforce la confiance de la société civile dans l'AIG, ce qui favorise son caractère « indépendant ».

2. *Pouvoirs et portée des contrôles*

Les membres de l'AIG ont tous les pouvoirs pour contrôler **l'ensemble de la procédure des retours forcés**. Les contrôles peuvent être effectués par voie terrestre (quel que soit le moyen de transport), maritime ou aérienne. Dans les airs, ces contrôles sont effectués sur les vols réguliers et « special flights », qu'ils soient effectués ou non dans le cadre de Frontex.^{69 70}

L'AIG veille en premier lieu à ce qu'un retour (forcé) soit effectué de manière humaine. Le **respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne** veut être garanti. Le principe général est le suivant: « pas d'éloignement à tout prix ».⁷¹ L'AIG est censée non seulement contrôler et superviser, mais aussi inviter les parties concernées par l'éloignement à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter d'éventuels incidents ou pour y trouver une solution.

Afin de mener à bien leur mission, les membres de l'AIG participant au contrôle des retours forcés sont tenus de suivre une formation complémentaire composée de différents modules de « techniques d'éloignement » qui font partie de la formation dispensée par la Police fédérale aux candidats escorteurs. Ainsi, ils connaissent les réglementations et les techniques spécifiques qui peuvent être utilisées en cas de retour forcé.

L'AIG s'est également engagée à surveiller les vols de retour organisés par Frontex. Afin de mener à bien cette mission, ses membres du personnel doivent suivre le cours de formation « Forced Return Monitor » (FREM) organisé par Frontex. Cette formation, organisée entre autres en coopération avec l'European Union Agency for Fundamental Rights de l'Union européenne (FRA), vise à créer un niveau de qualité uniforme au niveau européen, basé sur le respect des droits de l'homme, pour le monitoring des retours forcés. L'AIG participe activement

⁶⁹ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

⁷⁰ La plupart des contrôles sont effectués à l'aéroport de Zaventem (Bruxelles National), où ont lieu la plupart des éloignements. La Police fédérale dispose de la plus grande capacité d'escorteurs formés dans cet aéroport. Toutefois, des contrôles sont également effectués, bien que dans une moindre mesure, à l'aéroport de Gosselies (Bruxelles-Sud), dans le port d'Anvers et éventuellement aussi lors de retours forcés par train.

⁷¹ 2004/573/CE: Décision du Conseil européen du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux ou plusieurs États membres, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le plan individuel.

au projet FREM et est impliquée dans l'élaboration d'un guide pour les escorteurs sur les droits de l'homme et le rôle de l'observateur pendant les retours forcés.

Un contrôle n'a pas seulement lieu en semaine, mais aussi le week-end ou les jours fériés. Il peut couvrir **tout ou une partie de la mission**: une phase de pré-refoulement, une phase de pré-départ, une procédure de vol, une phase de transit, ainsi que l'arrivée et l'accueil des étrangers éloignés dans le pays de retour. Le contrôle peut être effectué dès le départ d'un centre de détention, d'une prison ou de toute autre institution.

Les possibilités de contrôle sont donc nombreuses et variées :

- Le contrôle jusqu'à l'embarquement inclus est un contrôle inopiné sur l'embarquement sur un vol régulier. Le contrôle peut commencer à partir:
 - o du moment où la personne à éloigner est sortie d'un centre ou d'une établissement pénitentiaire,
 - o du moment où la personne à éloigner est amenée à l'aéroport par les membres du bureau de transport de l'Office des Étrangers,
 - o de la cellule dans laquelle la personne à rapatrier est placée en attendant son départ vers l'avion.

Il est suivi d'un contrôle du transfert vers l'avion et de l'embarquement. En principe, l'AIG reste dans l'avion jusqu'à ce que les portes se ferment. Selon les circonstances, un contrôle visuel sera alors exercé pendant le refoulement et le décollage. Très exceptionnellement, le contrôle peut s'effectuer visuellement via le portail.

- En cas de risque (accru), un contrôle annoncé sur un vol commercial peut être effectué jusqu'à la destination incluse. Ici également, le contrôle peut commencer à partir :
 - o du moment où la personne à éloigner est sortie d'un centre ou d'une établissement pénitentiaire,
 - o du moment où la personne à éloigner est amenée à l'aéroport par les membres du bureau de transport de l'Office des Étrangers,
 - o de la cellule dans laquelle la personne à rapatrier est placée en attendant son départ vers l'avion.

Le contrôle est effectué jusqu'à l'arrivée dans le pays de destination et au transfert de la personne à éloigner aux autorités locales. Dans la mesure du possible, un contact et/ou une visite seront également effectués à l'ambassade ou au consulat belge dans le pays de destination.

- Le contrôle sur un « special flight » concerne, en principe, le contrôle annoncé sur un « special flight » jusque et y compris sa destination. Un « special flight » organisé par la Belgique, dans le cadre de Frontex ou non, sera toujours entièrement contrôlé. Dans le cas de « special flights » organisés par un autre pays et auquel la Belgique participe, que ce soit ou non dans le cadre de Frontex, le contrôle se limite parfois à l'embarquement. Pour la Belgique, ces vols sont en principe effectués avec un avion militaire affrété. Lorsque la mission est organisée par un pays tiers à l'Union européenne, elle se fait avec un avion de ligne affrété. Ce vol est toujours considéré comme à risque par l'AIG car plusieurs personnes sont évacuées en même temps.
- L'AIG peut effectuer un contrôle lorsqu'un accompagnement par les escorteurs de la Police fédérale doit être effectué lors de transit par la Belgique dans le cadre d'une mesure d'éloignement par un autre pays. Il s'agit d'un contrôle inopiné qui a lieu depuis la porte d'embarquement de l'avion jusqu'à la cellule de l'aéroport et, si les circonstances l'exigent, jusqu'à l'embarquement du vol suivant. Dans ce type de transit, les escortes de la personne à rapatrier sont effectuées par les escorteurs de la Police fédérale.

- Le contrôle préalable au départ de la personne à éloigner concerne généralement un contrôle annoncé, car il faut prendre des dispositions préalables avec le service de planification de la Police fédérale à propos de l'heure de départ vers l'établissement pénitentiaire ou le centre ouvert ou fermé.
- Le contrôle d'un passager clandestin à bord d'un navire est un contrôle inopiné. La Police de la navigation informe l'AIG quand un passager clandestin est débarqué d'un navire pour une raison donnée (par exemple, un traitement médical) et ramené au navire ou transféré vers un aéroport ou un centre (fermé). Il s'agit principalement de contrôles inopinés, destinés aux éloignements, tant sous escorte policière que privée (effectués par une société de sécurité).

3. *Analyse des risques*

En tenant compte des ressources humaines et budgétaires disponibles et des risques d'incidents avec le ressortissant d'un pays tiers à éloigner et/ou les tiers présents, l'AIG décide d'effectuer ou non un contrôle. Les contrôles visent principalement les DEPA et les ANAD, car ils sont toujours refoulés ou rapatriés sous escorte policière et la **probabilité de recourir à des mesures coercitives** augmente. Afin de lui permettre de mener à bien ses missions de contrôle, l'Office des Étrangers, en tant qu'autorité qui prend la décision d'éloignement, informe systématiquement l'AIG du projet de retour forcé. L'AIG reçoit également quotidiennement un aperçu des éloignements prévus par la LPA/BruNat et la LPA/Gosselies, ainsi que les rapports de chaque éloignement déjà effectué par la LPA/BruNat.

En outre, l'AIG reçoit, préalablement à l'éloignement, le rapport de l'équipe de soutien social et psychologique (ESSP) du service d'éloignement. Il contient une brève description de la situation de la personne à éloigner (historique en Belgique, comportement dans les centres, état d'esprit, attitude à l'égard de l'éloignement prévu, problèmes spécifiques ...). Les contrôles sont inopinés, à l'exception de ceux où les membres de l'AIG assurent le suivi de l'éloignement jusqu'au lieu de destination inclus, par exemple sur un « special flight » (NRO, JRO, CRO), car cela nécessite des arrangements pratiques préalables avec le service de rapatriement de la Police fédérale.

Dans un premier temps, le contrôle est axé sur **un risque (accru)** qui peut influencer l'exécution d'un retour forcé⁷² : antécédents judiciaires, inscription sur la liste EZA (problèmes psychologiques ou psychopathiques), comportement agressif connu et/ou résistance de la personne à l'éloignement, tentatives d'éloignement multiples, famille accompagnée ou non d'enfant(s) mineur(s), dossier sensible pour les médias, résistance attendue contre l'éloignement par des groupes de sympathisants, compagnie aérienne de sécurité, pays de destination, première destination, nouveaux escorteurs, « special flight » (NRO, JRO, CRO), transit prolongé et risque de difficultés avec les autorités du pays de destination.

Le contrôle d'un retour forcé ne se limite pas à la personne qui doit être renvoyée, mais d'autres personnes à rapatrier doivent également être suivies le cas échéant. En fonction des problèmes qui peuvent survenir sur place, tels que la rébellion et une forte résistance physique et/ou verbale, l'AIG peut décider de réorienter le contrôle ou même, en scindant l'équipe de contrôle, de suivre deux éloignements simultanément. Lors d'un contrôle à l'aéroport de Zaventem,

⁷² Cependant, il n'est pas facile d'estimer les risques et les éventuelles difficultés à prévoir en cas de retour forcé, de même qu'il est également difficile de définir un ordre d'importance par risque. Toute opération de retour forcé peut comporter un risque potentiel. Par exemple, une personne à éloigner qui, au départ, se comporte calmement et indique qu'elle souhaite partir peut soudainement devenir réfractaire ou agressive sans raison apparente.

l'occasion est toujours saisie de vérifier la situation des personnes présentes dans les "cellules américaines". Il s'agit des INAD et des DEPU.

4. *Rapports*

L'AIG établit un rapport détaillé et chronologique de chaque contrôle et l'envoie au ministre de l'Intérieur, au ministre/secrétaire d'État de l'Asile et de la Migration, à l'Office des Étrangers et aux autorités de police concernées. Afin de contribuer à la mise en œuvre d'une politique d'éloignement humaine, les risques, insuffisances ou obstacles identifiés lors du suivi du retour forcé peuvent donner lieu à une **intervention et/ou une recommandation et/ou une observation immédiate**⁷³ vis-à-vis des partenaires concernés. Le partenaire concerné est toujours invité y à répondre. Les recommandations et remarques sont discutées et suivies lors des réunions périodiques avec les partenaires concernés (LPA/Direction, LPA/BruNat, Office des Étrangers et Bureau T). Un rapport annuel est également établi pour le ministre de l'Intérieur.

Sans préjudice de ces obligations de compte rendu, après chaque opération de NRO, JRO et CRO, les observateurs de Frontex doivent⁷⁴ faire rapport au directeur exécutif de l'Agence européenne, au Fundamental Rights Officer (FRO) et aux autorités nationales compétentes de tous les États membres participant à l'opération de retour. À la demande du ministre de l'Intérieur, des **enquêtes** ont aussi été menées par l'AIG et signalées aux autorités compétentes concernant un incident sur un avion en 2014 impliquant un membre du Parlement de Bruxelles-Capitale et un incident sur un avion en 2015 impliquant un membre du Parlement. Dans les deux cas, il s'agissait d'une tentative d'empêcher le rapatriement.

5. *Capacité en personnel et ressources financières*

L'AIG doit s'acquitter de sa mission de contrôle avec des capacités en personnel⁷⁵ et des ressources financières limitées. Le contrôle des éloignements a été confié à l'AIG **sans que le financement se soit structurellement reflété dans le budget de l'AIG**. En outre, depuis 2012,

⁷³ Une recommandation est un point d'action pour une amélioration structurelle. Le partenaire concerné est invité à réagir et à prendre les mesures nécessaires ou à apporter des améliorations. Il s'agit ici d'un suivi. Une remarque verbale ou écrite est une reconnaissance ponctuelle d'une lacune ou d'un point d'attention.

⁷⁴ Le projet "Forced-Return Monitoring III" (FReM III), mis en œuvre par le International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en coopération avec 22 États membres, Frontex et l'Agency for Fundamental Rights de l'UE, aide Frontex à renforcer la capacité opérationnelle de l'UE et l'efficacité procédurale du pool, ainsi que l'efficacité du contrôle des retours forcés dans les États membres. Les moniteurs du pool peuvent être utilisés pour des opérations de retour spécifiques à la demande des États membres. Le pool est pleinement opérationnel depuis janvier 2017.

L'article 50, paragraphe 5, du Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (règlement EBCG) prévoit que "chaque opération de retour organisée ou coordonnée par l'Agence est contrôlée conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la directive 2008/115/CE [...] sur la base de critères objectifs et transparents et couvre l'ensemble de l'opération de retour, depuis la phase précédant le départ jusqu'à la remise des personnes faisant l'objet d'une décision de retour dans le pays tiers de retour ». Cela signifie que toute opération de retour forcé avec un renforcement technique et opérationnel par un ou plusieurs États membres coordonné par l'Agence européenne Frontex sera soumise à un contrôle conformément aux règles et modalités nationales transposant l'article 8, paragraphe 6, de la directive 2008/115/CE. Dans ce contexte, le règlement EBCG prévoit également la mise en place d'un pool composé de moniteurs issus des autorités nationales compétentes en matière de contrôle des retours forcés.

⁷⁵ Les contrôles des retours forcés sont actuellement effectués par un certain nombre de membres permanents de la direction de l'Audit et de l'Inspection et par deux membres du personnel détachés de la police intégrée, dont la tâche quotidienne consiste à effectuer 100 % des missions de contrôle et de l'administration associée.

le manque de personnel au sein de l'AIG s'est aggravé, ce qui a mis encore plus de pression sur les contrôles des missions d'éloignement.

Afin de remédier partiellement à ce manque de ressources, l'AIG a adhéré au Programme européen pour la solidarité et la gestion des flux migratoires (Fonds d'asile, de migration et d'intégration - FAMI) qui permet d'obtenir des **subventions européennes du Fonds FAMI** à hauteur de 75 % du coût total. Un préfinancement est prévu et les 25 % restants des dépenses doivent être payés par l'AIG sur son propre budget.⁷⁶ Ces subventions couvriront une partie des coûts liés à la réalisation du projet, c'est-à-dire le recrutement de personnel supplémentaire (personnel détaché qui sera affecté à 100 % au contrôle des mesures d'éloignement) et le financement des frais de vol et d'hôtel. Non seulement les subventions accordées sont insuffisantes, mais il n'est pas très logique que l'AIG dépende de ce fonds.

Le programme européen sur la solidarité et la gestion des flux migratoires couvre une certaine période, au terme de laquelle un nouveau projet doit à chaque fois être soumis et approuvé par un comité de pilotage au niveau du Cabinet SPF Intérieur, Unité des Fonds européens dans le cadre d'un programme national. Par la suite, le projet doit faire l'objet d'un arrêté ministériel. Tout cela prend beaucoup de temps.

En outre, compte tenu du préfinancement prévu, le budget alloué ne sera libéré que sur une base trimestrielle. Dans l'attente de la décision de l'Inspecteur des Finances pour une tranche, aucune participation aux vols ne peut être effectuée et un **rattrapage** doit alors avoir lieu afin de répondre aux critères de la fiche projet⁷⁷ du Fonds FAMI, sans compter l'impossibilité pour l'AIG de remplir **pleinement et efficacement** les tâches qui lui sont assignées par les dispositions légales nationales et européennes. Le déblocage tardif de l'argent est un phénomène annuel récurrent et devient encore plus problématique au début d'une nouvelle période (nouveau projet).

En cas d'un éventuel non-renouvellement du projet dans le cadre du Fonds européen pour le Retour, il faudrait mettre fin au détachement des deux membres détachés auprès de l'AIG. Cela aurait inévitablement pour effet de réduire à la fois le nombre de contrôles de retour forcé et la participation aux vols (vols réguliers et « special flights »). En effet, l'AIG ne dispose pas des ressources financières nécessaires inhérentes à la mise en œuvre des contrôles des retours forcés. Par exemple, à la suite d'une réduction de 50 % du budget des subventions pour le projet 2015-2018, l'un des deux membres du personnel détaché n'a pas été remplacé et la capacité de contrôle a été considérablement réduite.

Le suivi attendu des mesures d'éloignement devrait être déterminé au niveau politico-administratif, par exemple en fixant le pourcentage de contrôles à effectuer à l'embarquement, le vol vers la destination finale, les « special flights », ... Ces attentes peuvent ensuite être traduites en une charge de travail annuelle concrète qui, avec les rapports, l'administration⁷⁸ et la formation nécessaires, pourrait constituer la base pour l'inscription du nombre requis d'équivalents temps plein et de ressources financières dans le budget de l'AIG.

⁷⁶ A titre d'exemple, le montant de la subvention pour le projet 2019-2021 attribué dans le cadre du programme FAMI s'élève à 806 658 euros dont 201 684 euros sont imputés au budget propre de l'AIG (ce qui équivaut à l'estimation du paiement de 3473 heures de travail à effectuer par les membres permanents de l'AIG).

⁷⁷ Dans le cadre du projet FAMI 2019-2021, 33 contrôles sur des vols réguliers, 12 sur des « special flights » et 320 sur l'embarquement des vols réguliers (boarding) sont attendus.

⁷⁸ En acceptant le projet, l'AIG devra effectuer des tâches administratives supplémentaires de nature financière nécessitant entre 400 et 450 heures par an.

L'AIG n'aurait pas non plus à recourir à des offres de détachement et aurait moins de difficultés à attirer du personnel. En effet, la situation précaire d'un agent détaché qui peut être rappelé à tout moment ou dont le détachement ne peut plus être prolongé si le projet de subvention est rejeté n'est pas une incitation à postuler. Malgré ce sous-effectif et les contraintes budgétaires, l'AIG fait partie, en ce qui concerne les missions de contrôle, des pays européens où le nombre de contrôles réalisés est le plus élevé.⁷⁹

6. Recommandations

- Le tableau des effectifs et moyens de l'Inspection générale relatif au contrôle des mesures d'éloignement de la police devraient être structurellement intégrés dans le cadre réglementaire pertinent et le budget annuel. Ces ressources structurelles doivent permettre à l'Inspection générale au moins de doubler le nombre d'inspections effectuées par rapport au nombre annuel le plus élevé.
- Afin de renforcer l'indépendance et l'impartialité, le mécanisme de détachement pour le recrutement de personnel pour ces tâches de supervision au sein de l'Inspection générale devrait être abandonné. Seuls les membres permanents de l'Inspection générale devraient être chargés de ces tâches et délibérément recrutés.
- Le rapport annuel, établi par l'Inspection générale sur la mise en œuvre de son contrôle sur les missions d'éloignement de la police, est adressé non seulement au ministre de l'Intérieur, mais aussi aux ministres de la Justice et de l'Asile et de la Migration, ainsi qu'au président du Parlement. Il est également mis à la disposition du public sur le site web de l'Inspection générale.

⁷⁹ Source: "Overview table of forced return monitoring systems in UE28 in 2018".

Le tableau ci-dessous donne un aperçu général des contrôles effectués

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Police aéronautique										
Vol régulier jusqu'à et y compris l'embarquement (Boarding)	12	16	28	124	132	109	83	59	67	82
Vol régulier vers le lieu de destination	0	1	16	14	13	14	4	7	4	6
« Special flight » jusqu'à et y compris l'embarquement	0	0	3	1	3	4	7	21	16	5
« Special flight » jusqu'à y compris le lieu de destination	5	11	7	9	9	5	14	8	14	2
Police de la navigation										
Passagers clandestins	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1
Police des chemins de fer										
Retour en train	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Nombre total de contrôles par an	17	28	54	149	157	133	109	97	102	96
Nombre d'heures de travail des membres permanents de l'AIG					1885	1945	1654	1407	1491	1438

Fiche 21. Le rôle de l'UE en matière de retour

1. Le rôle de l'UE en matière de retour et d'appui de la politique de retour

Au cours de ces dernières années, l'UE s'est montrée très active en matière de retour au sens large. Le renforcement de la politique du retour et de réadmission constituait l'une des principales priorités de l'agenda migratoire européen annoncé par le Président de la Commission Juncker à la suite de la crise migratoire européenne de 2015. Depuis lors, ce renforcement demeure parmi les priorités de l'agenda politique européen (voir également le Plan d'action européen de retour de 2015 et le plan d'action renouvelé en 2017). La nouvelle Commission Von der Leyen consacre également une grande partie de ses travaux à la migration. L'un des axes majeurs du nouveau pacte migratoire annoncé pour l'été sera sans nul doute un plus grand renforcement de la politique de retour.

A l'échelle européenne, la Commission européenne, les agences ainsi que les États membres développent tant la dimension interne (réglementation européenne sur le retour, banques de données, fonds, soutien des États membres ...) que la dimension extérieure (coopération avec des pays tiers: accords de réadmission, partenariats, financement ...). Ces activités ont déjà permis d'aboutir à de nombreuses réalisations et une série de projets sont en cours de discussion. Voici une liste non exhaustive des principaux aspects:

- *Directive Retour.* Adoption de la directive Retour 2008/115/CE, exposée dans un manuel détaillé sur le retour (régulièrement mis à jour, la dernière version datant du 27 septembre 2017). Les problèmes liés à la mise en œuvre de cette directive sont abordés avec les États membres au sein des « *Return Directive Contact Committees* » organisés à intervalles réguliers. Actuellement, des négociations sont en cours à propos de la refonte de cette directive Retour. Celles-ci visent à harmoniser davantage les procédures de retour au sein des États membres et à accroître leur efficacité (critère du risque de fuite, délais, recours, etc.).
- *Paquet asile.* Durant les négociations menées depuis 2016 sur la réforme du régime d'asile européen commun (proposition de la Commission relative à sept textes législatifs), une grande attention a été consacrée à une meilleure harmonisation des procédures de retour sur les procédures d'asile dans le cas d'une décision négative sur l'asile ainsi que sur des procédures à la frontière obligatoires et les procédures (de retour) accélérées pour les demandes d'asile introduites à la frontière. Les négociations se trouvent actuellement bloquées dans une impasse politique mais la Commission européenne a d'ores et déjà annoncé que ces aspects représenteront également une composante importante des nouvelles propositions qu'elle formulera dans le cadre du nouveau pacte de migration.
- *Nouveaux systèmes ICT.* Les nouveaux systèmes IT en cours de négociation et de développement doivent également permettre d'augmenter l'efficacité de la politique de retour. Un nouveau VIS participera à une identification encore davantage améliorée des ressortissants de nationalités soumises à l'obligation de visa et des titulaires d'un visa D ou d'un permis de séjour. Les décisions de retour deviendront une nouvelle catégorie dans le nouveau système SIS afin que les États membres soient mieux informés de leurs décisions respectives. Dans le cadre du retour, le nouvel Eurodac pourra également servir d'outil pour enregistrer les étrangers en séjour irrégulier. En outre, l'interopérabilité de tous ces systèmes sera renforcée à l'échelon européen.

- *European Border and Coast Guard – l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)*. Frontex possède un important mandat dans le cadre du retour, il assiste et soutient (financièrement aussi) les États membres dans l'organisation d'opérations de retour conjointes et nationales, encourage l'échange d'informations et les projets de coopération pratique entre les États membres, poste des officiers de liaison dans des pays tiers (Turquie, les Balkans occidentaux,...), soutient le développement de plates-formes et d'applications IT en rapport avec le retour Le nouveau règlement EBCG (UE) 2019/1896,⁸⁰ entré en vigueur le 4 décembre 2019, comporte à nouveau une extension considérable du mandat pour l'Agence en ce qui concerne le retour. Ainsi, son budget dédié au retour est augmenté, les « standing corps » mobilisables à tout moment (10.000 fonctionnaires d'ici 2027) comprendront également des spécialistes du retour auxquels il pourra être fait appel pour prêter main-forte aux États membres, la nature de l'aide proposée par Frontex est élargie (notamment un soutien dans la délivrance des décisions de retour, pour l'identification et l'obtention de laissez-passer), les compétences de Frontex sont également précisées en matière de réintégration, de « *post-arrival* » et de retour volontaire, et les possibilités pour Frontex de coopérer avec des pays tiers dans le domaine du retour sont également étendues.

- *Aspects financiers*. L'UE soutient financièrement les États membres dans le domaine du retour, en premier lieu par le biais du FAMI (Fonds Asile, Migration et Intégration): projets relevant de programmes nationaux et programmes gérés au niveau européen (soutien de projets de coopération entre États membres et aides d'urgence). Frontex intervient financièrement dans l'organisation/la participation des États membres à des opérations de retour. La coopération avec des pays tiers en matière de retour et de migration bénéficie d'une aide européenne sous la forme du financement de la politique externe de l'Union (*Partnership Framework, Trust Funds* ...). Pour l'avenir, les propositions de la Commission européenne portant sur le cadre financier pluriannuel 2021 – 2027 (ci-après: CFP) prévoient une majoration des budgets européens en matière d'asile, de migration, de frontières et de retour.⁸¹ Les budgets alloués à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (EBCG) connaissent une hausse considérable au regard du nouveau mandat (ensemble, les agences EBCG et eu-LISA ont bénéficié de 2,9 milliards durant la période 2014-2020; pour la période 2021-2027, actuellement, plus de 6,5 milliards ont été débloqués, dont la majeure partie est destinée à l'EBCG). Une augmentation est également prévue pour le nouveau Fonds Asile, Migration et Intégration (ancien FAMI) (passant de 6,9 milliards d'euros durant la période 2014-2020 à 11 milliards d'euros pour la période 2021-2027). Le retour constitue également une priorité dans ce cadre. Le Fonds pour la gestion intégrée des frontières (ancien *ISF Borders*) se voit également allouer un budget plus important (passant de 2,9 milliards durant la précédente période à 11 milliards prévisionnels dans le futur). Les États membres y auront recours notamment pour mettre en œuvre les nouveaux systèmes IT européens qui visent également à renforcer le retour et la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières. La mise en place de ces systèmes au niveau central européen est financé par eu-LISA (l'agence pour les systèmes IT à grande échelle dans ce secteur). Pour ce qui est de la dimension extérieure, le futur CFP réserve 10% (soit 8,6 milliards d'euros) du futur instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) au soutien et à la coopération avec les pays tiers en matière de migration. Dans ce cadre, le retour constituera aussi

⁸⁰ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et règlement (UE) 2016/1624, JO L 295, 14/11/2019, p. 131/1.1–131.

⁸¹ Les négociations sont toujours en cours, les montants indiqués ci-dessous sont donc susceptibles d'être modifiés.

indéniablement une priorité. L'ensemble de ces propositions de CFP fait actuellement l'objet de négociations.

- *Leviers de retour.* Conjointement avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les États membres, la Commission européenne tente de conférer une place de premier plan à la politique de retour en général et à la politique extérieure ainsi que de chercher des leviers dans d'autres domaines stratégiques afin d'améliorer la coopération des pays tiers sur le plan de la réadmission. Depuis la crise migratoire européenne, cette approche a été soutenue au plus haut niveau politique, comme le révèlent les conclusions successives du Conseil européen. Généralement, l'on tend à privilégier des leviers positifs (« *more for more* »), mais au besoin, des sanctions (« *less for less* ») peuvent également être imposées. Evidemment, il y a des intérêts politiques généraux et, dans les autres domaines politiques, également d'autres intérêts en jeu et les probabilités de réussite dépendent du pays tiers en question. En tout état de cause, une approche européenne de l'utilisation du levier du visa a été développée et testée avec succès au cours de ces dernières années (cf. Bangladesh et Ethiopie). Ce levier du visa a également été ancré légalement dans la refonte du Code européen des visas, entré en vigueur le 2 février 2020. Des discussions sont actuellement menées au Conseil pour mettre en place un mécanisme de levier plus informel afin que les leviers et les incitants d'autres domaines stratégiques puissent également être utilisés lorsque la coopération des pays tiers en matière de réadmission laisse à désirer.
- *Accords et engagements relatifs à la réadmission avec les pays tiers.* Entre 2000 et 2015, l'UE a conclu des accords de réadmission juridiquement contraignants avec déjà 18 pays (notamment la Géorgie, le Pakistan, la Russie, la Turquie ...). Des comités mixtes de réadmission (*Joint Readmission Committees*) sont régulièrement organisés avec chacun de ces pays pour discuter du respect pratique de ces accords. Des négociations sont en cours avec sept autres pays (dont l'Algérie, la Chine, le Maroc, le Nigeria et la Tunisie), avec un succès variable, toutefois: ils considèrent que les avantages que l'UE est prête à offrir en contrepartie sont trop limités ou ils dissocient la réadmission des visas. Par exemple, pour des raisons économiques, la Chine estime qu'elle aurait de toute façon droit à des avantages en matière de visas, ce qui priverait l'UE de son principal moyen de pression. Au cours de ces dernières années, la Commission européenne s'est concentrée sur les modalités pratiques (non contraignantes) de réadmission avec les pays d'origine tels que le Bangladesh, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, la Gambie et la Guinée, en utilisant comme monnaie d'échange les projets du Fonds fiduciaire de l'UE ou d'autres projets. En collaboration avec les États membres, la Commission européenne assure un suivi mensuel intensif des différents accords et intervient si besoin est.

Par ailleurs, ces mesures concrètes dans le domaine du retour devraient s'inscrire dans le cadre de nombreuses actions et initiatives plus vastes prises au sein de l'UE ces dernières années. Elles figurent à l'agenda européen en matière de migration et entendent dissuader, ralentir, mieux gérer et contrôler les flux irréguliers vers et à l'intérieur de l'UE, lutter contre la traite et le trafic des êtres humains, soutenir les États membres sous pression, renforcer la gestion des frontières européennes, s'attaquer aux causes profondes des migrations de manière durable, soutenir la gestion des migrations par les pays tiers et de la protection dans les régions d'origine, améliorer la coopération avec les pays d'origine et de transit et proposer des alternatives à la migration illégale par des canaux légaux de protection et de migration.

Il est impossible d'en fournir la liste exhaustive (voir notamment les rapports publics réguliers de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen

des migrations). En substance, voici les points auxquels une attention particulière doit être accordée:

- L'accord UE-Turquie de 2016 qui a permis de freiner considérablement l'immigration clandestine de la Turquie vers la Grèce grâce à des efforts soutenus de la Turquie en matière de réadmission et de prévention en l'échange de la réinstallation, de contrôles aux frontières et de la lutte contre la traite des êtres humains avec l'appui de l'UE, et de la création d'une facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie. Tout au long de cette route orientale, une assistance est également proposée aux réfugiés dans les pays limitrophes de la Syrie par le biais du Fonds Madad (plus d'un milliard d'euros), des collaborations et des partenariats plus larges ont été mis en place dans le cadre du processus de Prague, du processus de Budapest, de dialogues sur la migration et de partenariats pour la mobilité ainsi que dans le cadre de projets avec des pays tels que la Géorgie, l'Irak, la Jordanie, etc.
- Route des Balkans occidentaux: Plans d'action européens et soutien aux pays des Balkans occidentaux en vue de fermer la route en coopérant avec les agences de l'UE, aide à la gestion de crises humanitaires et civiles, soutien opérationnel et financier à la mise en place de systèmes de gestion des frontières, de migration et d'accueil par l'UE et les États membres.
- Plans d'action de l'UE pour la route de la Méditerranée centrale afin de juguler et de gérer les flux migratoires passant par l'Afrique du Nord vers l'Italie et Malte et dans le reste de l'UE. En collaboration avec des partenaires africains par le biais du « processus de La Valette » (Déclaration et plan d'action 2015), soutenu par la création d'un « *Trust Fund for Africa* » de plus de 4 milliards d'euros, mis en œuvre notamment par le « processus de Rabat » (Afrique du Nord, centrale et occidentale, déclaration renouvelée en 2018) et du « processus de Khartoum » (2014, Afrique orientale, axé sur le soutien à la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains). Extension des mesures afin de lutter contre la traite et le trafic des êtres humains grâce au déploiement de missions extérieures militaires et civiles européennes (EUNAVFOR MED/SOPHIA/Irini, EUBAM Libye, EUCAP Sahel Niger); coopération et soutien à l'Afrique du Nord, l'Égypte, la Libye, le Maroc, le Niger, la Tunisie ... (formation de garde-côtes/de garde-frontières, aide aux réfugiés et évacuation des personnes vulnérables, renforcement des capacités); renforcement de la coopération par le biais de dialogues sur la migration et de partenariats pour la mobilité avec de nombreux pays africains.
- La route occidentale: le soutien de l'UE à la coopération UE-Maroc, le partenariat pour la mobilité UE-Maroc, le processus de Rabat ...
- Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020): poursuite de la mise en œuvre dans le cadre de la dimension de sécurité intérieure par le cycle politique de l'UE (EMPACT), les agences (chapeautées par Europol en collaboration avec Frontex et Cefol) et le développement du Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants (EMSC) à Vienne. Un nouveau plan d'action est attendu dans le cadre du pacte de migration.
- Mise en place d'un système de « *hot spots* » en Grèce et en Italie: en tant que composante de l'accord UE-Turquie et du plan d'action de l'UE pour la route de la Méditerranée centrale, soutien à la Bulgarie, à Chypre, à la Grèce, à l'Italie et à Malte par le biais d'agences (Frontex, EASO, Europol) et de financements (d'urgence) (FAMI, mécanisme de protection civile).

- Amélioration du suivi et de la gestion des flux migratoires secondaires au sein de l'UE : monitoring par les agences (EASO, Frontex), initiatives législatives de la Commission européenne afin de réformer le système d'asile interne de l'UE, attention politique portée à la gestion de l'espace Schengen ...
- Canaux légaux alternatifs: programmes européens de réinstallation pour des dizaines de milliers de réfugiés en Turquie (dans le cadre de l'accord UE-Turquie), en Syrie voisine et en Afrique du Nord, centrale et orientale (s'inscrivant dans l'approche « *central med* ») et projets pilotes portant sur la migration légale.

2. *Position de la Belgique*

Par toutes sortes d'interventions de ses ministres et secrétaires d'État successifs en charge de l'asile et de la migration au sein du Conseil JAI, la Belgique a contribué à faire en sorte que le retour et la réadmission aient été et restent une priorité de l'agenda européen. Dans ce contexte, la situation particulière des « pays de destination » tels que la Belgique, qui sont également soumis à une forte pression migratoire entraînant des flux migratoires secondaires au sein de l'UE, a toujours été mise à l'avant-plan.

Vous trouverez ci-après un bref aperçu de la position de la Belgique pour chacun des projets de retour évoqués ci-dessus (bien entendu, la Belgique met en œuvre l'agenda européen en matière de migration, tant dans la dimension interne comme la réforme de l'asile / le système Dublin, le soutien aux États membres en recourant à des agences, etc., que dans la dimension extérieure comme les partenariats entre pays d'origine/de transit grâce à des fonds fiduciaires, des partenariats pour la mobilité, la participation active à des programmes de réinstallation ...):

- *Refonte de la directive Retour.* La Belgique a adopté la position du Conseil (pour laquelle les négociations avec le Parlement européen n'ont pas encore été engagées) dès lors que cette proposition dans son ensemble pourrait effectivement permettre d'obtenir des procédures de retour plus efficaces. La Belgique n'a pas manqué de formuler des critiques sur certains aspects partiels spécifiques qu'elle ne considérait pas comme des améliorations ou qu'elle n'estimait pas réalistes (tels que le raccourcissement des délais de recours).
- *Paquet asile.* La Belgique a tout intérêt à ce qu'une procédure de retour accélérée obligatoire soit mise en place pour les demandeurs d'asile déboutés à la frontière. Si les États membres situés en première ligne éloignent ces personnes dans un délai relativement court, le flux de migration secondaire vers la Belgique, notamment, devrait diminuer de manière drastique.
- *Nouveaux systèmes ICT / lutte contre les abus.* En général, la Belgique a toujours préconisé la création de bases de données et de projets européens pour combler les lacunes actuelles (biométriques). Citons notamment le projet EuresCrim de l'OE (retour des criminels titulaires d'un permis de séjour dans un autre pays de l'UE), qui tente déjà de résoudre ce problème grâce à la coopération entre certains États membres, mais l'extension prévue du VIS aux permis de séjour permettrait d'y remédier beaucoup plus efficacement.
- *European Border and Coast Guard (Frontex) / Budgets.* La Belgique a soutenu activement l'élargissement des compétences de Frontex en matière de retour et fait également elle-

même un usage intensif de l'assistance de Frontex et des financements associés dans le cadre du mandat actuel. Quelques exemples:

- *European Return Liaisons* (ci-après : EURLO): depuis 2015, l'OE était chargé du développement du réseau EURLO, qui a entre-temps été intégré à Frontex. Dans ce contexte, une dizaine d'officiers de liaison des États membres (dont deux de Belgique) sont en poste dans les principaux pays d'origine.
 - JRO: l'OE organise lui-même des JRO financés par Frontex (principalement vers la Guinée et la République démocratique du Congo) et utilise fréquemment des JRO et des CJRO organisés par d'autres États membres (principalement vers l'Albanie) qui sont financés par Frontex. Par ailleurs, l'OE affrète régulièrement des avions pour d'autres États membres qui souhaitent organiser ou participer à un JRO.
 - L'OE participe aux groupes de travail sur le retour ciblant certaines nationalités et Frontex apporte son soutien financier à l'organisation de délégations par l'OE (par exemple, les délégations de la République démocratique du Congo et de la Guinée) pour discuter des procédures de retour pour les pays de l'UE.
 - L'OE prend part aux « *Scheduled Flights* » FAR, dans le cadre desquels Frontex achète les billets d'avion pour le retour (de tous les pays participants, la Belgique est celui qui utilise le plus le FAR). L'OE est très actif dans le projet RECAMAS (« *return case management system* ») et mobilise également des « *return specialists* » du réseau de Frontex lorsque c'est possible. Il a également recours au réseau d'escorteurs de Frontex à chaque fois que c'est possible. L'OE exploite pleinement les plates-formes d'identification que Frontex met à sa disposition.
 - Dans le cadre du règlement EBCG, la Belgique a développé un premier projet de stratégie nationale pour la gestion intégrée des frontières qui s'inscrit dans la stratégie développée au niveau européen et qui est en cours de finalisation en coopération avec Frontex et la Commission européenne. Cette stratégie comporte également un volet consacré au retour.
- *Aspects financiers.* La Belgique aura bénéficié d'environ 180 millions d'euros du FAMI (Fonds Asile, Migration et Intégration) durant la période 2014-2020, en partie aussi pour soutenir le retour. L'OE utilise également des projets financés par l'UE, principalement dans le domaine de la réintégration après un retour forcé et pour les personnes vulnérables. Il peut également être fait référence au projet ERRIN et aux nombreux projets de l'OIM en Afrique.
 - *Leviers de retour.* La Belgique participe activement à divers projets (pilotes) qui visent (ou contribuent) à créer une bonne entente avec le pays tiers en question, par exemple un projet sur l'immigration légale depuis la Tunisie. Avec sa structure étatique compartimentée, la Belgique bénéficie aussi certainement de l'appel permanent de la Commission européenne à adopter une approche pangouvernementale à l'échelle nationale en matière de retour et à impliquer tous les domaines politiques jusqu'à un certain point.
 - *Accords et engagements relatifs à la réadmission.* La Belgique entretient généralement une assez bonne coopération avec les pays tiers avec lesquels elle a conclu un accord européen de réadmission. L'OE participe activement aux comités mixtes de réadmission au sein desquels les pistes d'amélioration suggérées par la Belgique sont prises au sérieux. Pour les pays avec lesquels des accords européens non contraignants ont été conclus, l'amélioration de la coopération dans ce domaine est moins tangible. Néanmoins, elle présente l'avantage que la réadmission est devenue négociable dans le pays tiers.

Fiche 22. Migration de transit

1. Introduction

La migration de transit fait référence aux personnes qui passent par un pays pour se rendre dans un autre. Concrètement, pour la Belgique, il s'agit de personnes qui n'ont absolument pas l'intention d'y séjourner mais qui ne font que transiter par la Belgique pour se rendre au Royaume-Uni (R-U). Le Royaume-Uni est un pays très attractif pour ces personnes. Ce phénomène s'est amplifié depuis le durcissement des mesures prises en France et la fermeture de Sangatte.

Ces migrants en transit évitent de demander la protection internationale (PI) dans les différents pays de transit car, conformément à la procédure de Dublin, ils peuvent être renvoyés dans le pays de l'UE où ils ont été interceptés ou ont demandé la PI pour la première fois, même s'ils ont réussi à rejoindre le Royaume-Uni. Tant qu'ils ne demandent pas la PI, ils ne pourront pas être détectés dans la base de données d'empreintes digitales Eurodac. Toutefois, de nombreux migrants en transit ont de fortes chances de bénéficier d'une reconnaissance et pourraient, dans le cas d'une telle demande, avoir accès au réseau d'accueil. La plupart des migrants en transit sont - d'après les données dont dispose l'OE et selon leurs propres déclarations - originaires d'Erythrée, du Soudan et d'Irak.

Le problème n'est pas récent, puisqu'en 2000 déjà, 58 Chinois avaient été retrouvés morts dans un conteneur expédié via le port de Zeebruges. Avant même cette date, la migration de transit était un problème connu.

Depuis de nombreuses années, des investissements sont consentis dans la sécurisation des ports (fermetures, détection et vidéosurveillance). Divers moyens sont également utilisés pour contrôler l'embarquement des camions et des conteneurs, tels que des contrôles aux rayons X à l'aide de scanners mobiles, des contrôles visuels, des patrouilles de police maritime avec des chiens de contrôle de la migration et la réalisation de mesures des émissions de CO₂ par des sociétés de sécurité privées. Dans le port de Zeebruges, une coopération opérationnelle a également été mise en place avec la *United Kingdom Border Force (UKBF)*, notamment pour mesurer les émissions de CO₂. Des sociétés de sécurité privées effectuent aussi des contrôles et des patrouilles à la demande de l'UKBF.

Des efforts soutenus sont déployés afin de coopérer avec l'administration portuaire, les entreprises et les autorités britanniques pour lutter contre les intrusions illégales des migrants en transit dans les ports. Au Royaume-Uni, des mesures dissuasives ont été prises au fil des ans, mais sans grand succès. Après la fermeture de Sangatte et le démantèlement des camps de Calais et des environs en 2016, la pression des migrants en transit s'est intensifiée en Belgique.

2. Chiffres

Migrants en transit interceptés

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Interceptions TM	3538	2373	1635	1833	1329	1891	3917	9915	9347	12848	8853

Les chiffres ne permettent pas de dresser un tableau complet du phénomène. Ces chiffres correspondent uniquement au nombre de migrants en transit qui ont été interceptés et qui ont fait l'objet d'un rapport administratif. Par ailleurs, ces chiffres contiennent de nombreux doubles comptages. En effet, il est possible qu'une même personne soit interceptée plus d'une fois (en cas de pics, plus de 50 % concernent des personnes interceptées à plusieurs reprises). Ces données reflètent seulement le travail de la police qui établit les constats. Il faut donc tenir compte du fait qu'une partie des cas ne sont pas détectés. Plus la migration de transit fera l'objet d'une attention (politique) particulière, plus la police sera mobilisée pour lutter contre ce phénomène, ce qui transparaîtra dans les statistiques.

En 2019, le nombre de migrants en transit interceptés était en nette baisse par rapport à 2017. Si en 2017, 9.347 migrants en transit ont été interceptés, ce chiffre est passé à 12.848 personnes en 2018, notamment parce que ce public cible est devenu une priorité, mais il a de nouveau diminué en 2019 (6.153 au 24/09). Pour la période 2017-2019, les mois de mai (590), juin (585), juillet (536) et août (537) 2019 ont été les mois au cours desquels le nombre d'interceptions a été le plus faible (source : OE). Cependant, il n'est pas évident de se faire une idée précise de la situation.

Le 10 septembre 2018, le ministre de l'Intérieur a décidé de créer un centre administratif pour les migrants en transit (CAT) dans une aile d'un centre fermé et de réserver la totalité des places de deux centres fermés aux migrants en transit (160 places). L'objectif était que les services de police chargés d'intercepter les migrants en transit sur le territoire belge n'aient plus à s'occuper du traitement administratif mais puissent les transférer directement dans ce centre national. Entre septembre 2018 et février 2019, une moyenne de 200 à 300 migrants en transit y ont ainsi été transférés chaque mois. Par la suite, ce nombre est systématiquement passé à moins de 50 personnes par mois (juillet 2019: 24; août 2019: 45).

Vers la fin de l'année 2019, du fait de cette sous-occupation, il a été décidé de fermer le CAT (début 2020, l'OE a rouvert l'aile du centre fermé pour procéder à nouveau au maintien administratif de personnes). Le cas échéant, la Police fédérale continue à apporter son aide dans les bureaux locaux d'enregistrement.

Après l'apparition de la crise du Covid-19 en mars 2020, le nombre d'interceptions a très fortement diminué, d'une part parce que les services de police se sont focalisés sur d'autres opérations de contrôle et, d'autre part, incontestablement en raison de la fermeture des frontières belges et du contrôle total des frontières. Un phénomène similaire a été observé dans le passé lorsque les contrôles aux frontières avaient été renforcés à cause de la peste porcine.

3. Approche actuelle

La procédure administrative de gestion des migrants en transit est conforme à la procédure généralement suivie lors de l'interception d'un étranger qui n'est pas en possession des documents requis (voir fiche 7). L'intéressé est conduit dans un bureau de police, il est fouillé et est inscrit dans le registre des privations de liberté et la police réalise un « triptyque » (photo, empreintes digitales et descriptif). Ensuite, l'OE doit être informé au moyen d'un rapport administratif sur la base duquel il doit prendre une décision dans les 24 heures suivant l'arrestation et la faire signifier, sauf si l'intéressé est placé sous mandat d'arrêt. L'OE tentera alors de vérifier l'identité de la personne, ainsi que sa situation administrative (situation de séjour, procédures en cours), sa situation familiale et l'existence éventuelle d'un problème médical. Le délai dont dispose l'OE n'est pas de 24 heures, mais seulement le temps restant

après réception du rapport administratif et après que la police a effectué toutes les démarches nécessaires.

A cet égard, il est essentiel de déterminer l'identité possible des migrants en transit à l'aide des données biométriques qui constituent indéniablement la base car, souvent, les intéressés n'ont pas de documents sur eux et ne fournissent qu'une identité déclarée. Par conséquent, l'OE va alors confronter les empreintes digitales relevées par la police et transmises à l'OE avec différentes bases de données (Printrak, Eurodac, VIS), puisque les migrants en transit sont passés par un autre pays de l'UE. La comparaison avec la base de données Eurodac est importante pour déterminer le pays de l'UE responsable de l'étranger intercepté. Eurodac contient les empreintes digitales de tous les demandeurs de protection internationale âgés de plus de 14 ans, des étrangers arrêtés lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure et des étrangers séjournant illégalement sur le territoire d'un État membre. Si la personne n'introduit à aucun moment une demande de protection internationale, aucun hit ne sera trouvé, même si ses empreintes digitales figurent dans la base de données.

L'OE prendra une décision sur la base de cet examen (maintien, ordre de quitter le territoire / confirmation d'un OQT ou laisser disposer). Il doit accorder une attention particulière aux éléments cités par l'étranger qui pourraient constituer une violation des articles 3 et 8 de la CEDH (voir fiche 14). La police doit entendre l'étranger (voir fiche 7) concernant la mesure qui doit être prise. Les objections émises par l'étranger au sujet de son éloignement sont transmises à l'OE. Il appartient ensuite à l'OE de motiver individuellement la décision (en droit et en fait) sur la base des éléments invoqués par l'étranger.

Avant de prendre une décision de maintien, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs. Les forces de police souhaitent qu'un maximum de personnes soient maintenues, car il est certain que si elles ne sont pas éloignées de force du territoire, elles continueront à tenter de se rendre au R-U. Les places disponibles dans les centres fermés sont toutefois limitées. De plus, il y a d'autres priorités en matière de maintien, telles que les dossiers de détenus, les dossiers relatifs à l'ordre public et les dossiers « frontière ». L'éloignement effectif doit également être possible. Si ce n'est pas le cas, l'étranger sera libéré (rapidement) et l'objectif d'éloignement ne pourra pas être atteint. Ce groupe cible est généralement plus difficile à éloigner par la force.

Lors d'un transfert Dublin, de nombreuses étapes doivent être franchies avant de pouvoir procéder à son exécution. Lorsqu'un hit Eurodac est trouvé, le premier pays de l'UE responsable sera contacté et la réponse sera attendue. Au besoin, un autre pays de l'UE doit être contacté, etc. jusqu'à ce que le pays responsable définitif soit déterminé. Ensuite, l'accord de reprise en charge doit être demandé au pays responsable, puis le transfert proprement dit peut avoir lieu. Par ailleurs, la réalisation de ce transfert est soumise à des délais stricts.

Pour la réadmission par le pays d'origine (voir fiches 16, 17, 18, 19).

Les migrants en transit constituent un groupe cible particulièrement difficile à atteindre. Du fait que les passeurs leur mentent souvent, diverses initiatives ont déjà été prises ces dernières années pour diffuser des informations précises sur des questions ou sujets pertinents. Un dépliant (édité en 12 langues) a été conçu et distribué afin de fournir des informations exactes, notamment sur la procédure de protection internationale et sur l'aide qui peut être proposée en cas de retour volontaire. L'OE a également diffusé des informations fiables en ligne (www.factsaboutbelgium.com). Une campagne de prévention a été mise en place en

collaboration avec la Febetra (Fédération royale belge des transporteurs) pour informer les chauffeurs de poids lourds sur les risques d'embarquement clandestin de migrants en transit à bord des camions.

Afin d'informer les migrants en transit sur les possibilités de l'asile et de retour, Fedasil a soumis un projet Reach Out au Réseau européen pour le retour et la réintégration (ERRIN), qui leur a été attribué avec un budget de près de 500.000 euros. Concrètement, deux équipes 'outreach' de deux personnes ont été désignées (deux en Belgique et deux en France) pour informer les migrants en transit sur le terrain sur la réglementation en matière d'asile et Dublin, les possibilités d'accueil et le programme de retour volontaire et pour les orienter vers les conseillers adaptés en Belgique, en France et en Europe.

4. Difficultés

La plupart des problèmes sont également abordés dans d'autres fiches.

- Le traitement des empreintes digitales par Printrak prend trop de temps. Un résultat rapide d'un éventuel hit (Eurodac, VIS, etc.) est important pour le traitement rapide des interceptions (projet Gateway).
- Les services de police ne transmettent pas toujours une copie des empreintes digitales à l'OE. Par conséquent, ce dernier doit ultérieurement interroger le service BIS (*Biometrical Identification Service*) de la Police fédérale dans le cadre d'une procédure *ad hoc*.
- Les arrestations qui ont lieu le week-end, les jours fériés ou en dehors des heures de bureau ne peuvent faire l'objet d'une comparaison d'empreintes digitales dans le cadre d'Eurodac qu'à une date ultérieure. Le service Printrak opère uniquement les jours de semaine entre 8 heures et 17 heures, sauf exception.
- Le rapport administratif n'est pas toujours complet, ce qui contraint souvent l'OE à poser des questions supplémentaires à l'unité de police concernée.
- Le droit d'être entendu est très difficile à mettre en œuvre et à examiner dans un court laps de temps (voir également fiche 7).
- Une demande de reprise en charge dans un autre État membre (via le réseau Dublin) est très lourde et fastidieuse. Certaines dispositions du Règlement Dublin III sont interprétées différemment par certains pays, ce qui entraîne le refus de demandes de reprise en charge;
- Les centres fermés ne disposent pas de suffisamment de places.

5. Recommandations

- Traitement automatisé des empreintes digitales entre la Police fédérale (service BIS) et l'OE via un « Gateway » (projet en cours) et l'utilisation d'un numéro commun unique (AFIS) pour faciliter la communication entre partenaires (OE, police, Justice).
- Base de données centrale d'empreintes digitales et de photos et comparaison automatique avec les différentes bases de données existantes, tant au niveau belge qu'au niveau de l'UE (Eurodac, VIS, SISII et EES) et attribution automatique d'un numéro unique (AFIS) (avec historique).
- Examen des possibilités de mettre au point un appareil mobile pour les collaborateurs de l'OE sur le terrain, capable de donner rapidement un résultat de l'identité connue par l'OE grâce à la vérification des empreintes digitales.
- Amélioration et renforcement de la formation/sensibilisation des services de police concernant le processus de retour, l'importance du rapport administratif, le droit d'être entendu, l'identification, etc.

- Examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH par une unité spécialisée.
- Amélioration de l'encadrement et de l'accueil des jeunes qui se déclarent mineurs (centre de screening).
- S'il ressort du dossier de l'OE qu'aucun document d'identité n'est présent, qu'il existe des doutes sur l'identité/la nationalité déclarée ou que l'intéressé ne coopère pas suffisamment, l'OE doit avoir la possibilité de demander des informations à la police, comme par exemple informations provenant des smartphones (codes pays, données de contact, copie des documents d'identité, profil Facebook, etc.). Ceci est important lorsque les étrangers refusent catégoriquement de donner et/ou de prouver leur identité. Aux fins de l'identification, l'OE devrait donc être habilité à recevoir davantage d'informations des services de police.
- Les migrants en transit sont un groupe cible avec lequel il est très difficile d'entrer en contact. Fournir des informations correctes sur la législation en vigueur et les procédures envisageables en Belgique et dans l'UE et réfuter les « *fake news* » est un travail de longue haleine dans lequel la confiance joue un rôle primordial. La création/le recrutement de coaches « migration de transit » qui ciblent spécifiquement les migrants en transit et les recherchent de manière proactive peut être un moyen de favoriser cette confiance indispensable.
- Continuer à mener des campagnes en ligne pour atteindre également ce groupe cible via Internet et les réseaux sociaux ; reprendre la campagne destinée aux chauffeurs de poids lourds.
- Mettre en place une collaboration avec le R-U afin d'informer/de dissuader ce groupe cible; des campagnes simultanées (en ligne et sur le terrain) peuvent convaincre des personnes d'entamer une procédure de protection internationale ou d'attendre l'issue d'une procédure précédente (ouverte dans un autre État membre par exemple).
- Prévoir plus de places dans les centres fermés ou créer un centre fermé réservé aux migrants en transit.

Fiche 23. Le coût d'un séjour en centre fermé par rapport au coût d'un séjour en prison

L'OE reçoit fréquemment des remarques sur le coût élevé d'un séjour dans les centres fermés. Ce coût est parfois comparé à celui d'un séjour en prison, qui est moindre. La différence de coût entre un séjour dans un centre fermé et dans une prison est expliquée ci-après.

1. Coût journalier par détenu dans un établissement pénitentiaire - Information Justice – EPI

Le coût d'une journée de séjour d'un détenu est calculé sur la base des frais totaux de fonctionnement de l'administration pénitentiaire par rapport au nombre moyen de détenus admis au cours de l'année considérée. Ce montant donne une idée de ce qu'un détenu coûte chaque jour à l'État en termes de logement, de nourriture, de lessive, de soins, etc.

	2015
Frais de personnel sur une base annuelle	€ 429.236.815,83
Moyens de subsistance	€ 32.217.349,31
Entretien et repas détenus	€ 19.665.150,85
Soins médicaux	€ 35.299.245,68
Transports, corps de sécurité, etc.	€ 2.021.261,18
Indemnités de fonctionnement Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut (sans coûts de personnel, voir 1 ^{re} ligne)	€ 9.744.829,59
Coût total des établissements pénitentiaires belges (EP)	€ 528.184.652,44
Nombre de détenus dans les EP belges	11.041
Coût par détenu/jour dans un EP belge	€ 131,06
Coût par détenu/an dans un EP belge	€ 47.838,48

2. Coût journalier par résident dans un centre fermé

Le **coût officiel** par résident et par jour de séjour dans un centre fermé a été adapté par l'AR du 20 septembre 2012⁸² et s'élève à 180 euros (montant forfaitaire de base). Ce montant est adapté annuellement à l'indice des prix à la consommation sur la base d'une formule mentionnée à l'article 2 de l'AR du 14 janvier 1993⁸³ et est annoncé au moyen d'un avis du Directeur général de l'Office des Étrangers. Pour 2020, après indexation, ce montant est fixé à **202 euros**.⁸⁴

⁸² Arrêté royal du 20 septembre 2012 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 1993 déterminant les modalités du remboursement des frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé visés à l'article 74/4, §§ 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 1^{er} octobre 2012.

⁸³ Arrêté royal du 14 janvier 1993 déterminant les modalités du remboursement des frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé visés à l'article 74/4, §§ 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 2 février 1993.

⁸⁴ Avis du 2 janvier 2020 du Directeur général de l'Office des Étrangers relatif à l'indexation de différents montants prévue par la législation relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 13 janvier 2020.

En 2017, un **nouveau calcul** a été effectué sur la base des coûts dans les cinq centres fermés (CIM, CIB, CIV, RC 127bis, Caricole) pour 2015 et 2016, en tenant compte des dépenses non durables (par exemple, entretien des installations sanitaires, téléphonie (appareils fixes, téléphones portables), photocopieuses et fax, entretien des extincteurs, collecte des déchets, nettoyage du centre, menues dépenses de fonctionnement, entretien des espaces verts, publications, eau, énergie, lessive, repas, frais médicaux, étrangers sans moyens de subsistance), petites dépenses ICT, achats durables (hors ICT) et dépenses en personnel. Cela correspond à un coût de **230 euros par jour et par résident**.

3. Comparaison avec la Justice

Frais de personnel

- Les frais de personnel pour les prisons concernent:
 - le personnel de surveillance présent dans les prisons;
 - le personnel administratif présent dans les prisons;
 - les personnes précédemment employées dans les prisons mais détachées auprès de l'administration centrale;
 - le corps de sécurité (y compris les indemnités de séjour);
 - les indemnités de séjour pour le personnel du corps de sécurité qui effectue les transferts (déplacements d'une prison à une autre);
 - le personnel médical employé au SPF Justice;
 - les indemnités versées à la police, en cas de recours aux forces de police.

Il convient de tenir compte du fait que, outre le personnel mentionné, du personnel communautaire est également affecté dans les prisons pour assurer un encadrement (réinsertion des détenus). Ces coûts n'ont pas été inclus dans le montant de 131 euros. Les frais de personnel ne concernent pas : les frais engagés pour le personnel qui travaille pour les prisons, mais qui est en poste à l'administration centrale, comme le service Budget & Contrôle de Gestion. Il en va de même pour l'OE.

- ETP⁸⁵ par détenu/résident - situation en 2015 :
 - EP : 8.553,8 ETP pour 11.041 détenus => 0,77 ETP par détenu.
 - OE : 695,2 ETP pour 583 résidents => 1,19 ETP par résident.

Il y a beaucoup plus de détenus par prison (surpopulation) qu'il n'y a de résidents par centre fermé. Par conséquent, les coûts fixes (par exemple l'entretien du bâtiment) de la Justice sont répartis sur un plus grand nombre de résidents. Les catégories de personnel et l'affectation de celui-ci au sein des prisons et des centres fermés présentent de grandes différences (moins d'encadrement, plus de surveillance dans les prisons). En effet, en raison du régime de groupe⁸⁶ en vigueur dans les centres fermés, les résidents circulent plus librement, ce qui signifie que davantage de personnel est déployé pour garantir la sécurité. En outre, des éducateurs sont chargés d'organiser des activités avec les résidents et des fonctionnaires au retour accompagnent les résidents dans la préparation de leur retour.

⁸⁵ ETP: équivalent temps plein

⁸⁶ Article 83 de l'AR du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : « Le séjour dans le centre se caractérise, durant la journée, par la vie en groupe. »

Certains services assurés dans les prisons par des détenus sont pris en charge par l'OE dans les centres fermés:

- Repas: dans les prisons, les repas sont préparés et servis par des détenus. Dans les centres fermés, les repas sont préparés et servis par un service de catering. La Justice a constaté que le coût moyen de la préparation et de la distribution des repas par des détenus est de 3,7 euros par jour et par détenu, ce qui est trois à quatre fois moins cher qu'un service de catering.
- Entretien: des détenus sont affectés au nettoyage et à l'entretien des espaces verts. Dans les centres fermés, l'entretien des bâtiments, du jardin/de la cour et des installations sanitaires est effectué par des entreprises externes.
- Les détenus doivent payer pour disposer d'un téléviseur (les téléviseurs sont loués pour éviter les actes de vandalisme) et d'un réfrigérateur, tandis que dans les centres fermés, ces appareils sont mis à disposition par l'OE.
- Dans les prisons, les détenus fabriquent le mobilier, tandis que dans les centres fermés, il est fourni par l'OE.

Dans les centres fermés, certains travaux d'infrastructure (limités) sont également facturés. Généralité : contrairement aux détenus, les résidents des centres fermés ne sont pas autorisés à travailler. Diverses activités qui, dans les prisons, peuvent être confiées à des détenus doivent être sous-traitées à des tiers dans les centres fermés.

Conclusion: dans les prisons, une série de tâches et de travaux sont confiés aux détenus, tandis que les centres fermés doivent faire appel à des entreprises extérieures ou procéder à des achats, ce qui entraîne un coût supplémentaire considérable.

Soins médicaux

- Dans les prisons, ces frais concernent:
 - les ailes médicalisées dans les prisons (équipées de scanners et d'un cabinet dentaire);
 - les médicaments;
 - les hospitalisations externes;
 - les prestataires externes tels que les psychologues, les psychiatres et les médecins;
 - le placement des internés dans des établissements distincts.

Une partie des coûts est supportée par le SPF Justice et une autre par le SPF Santé publique.

- Pour les centres fermés, ces frais concernent:
 - les honoraires des médecins du centre;
 - les coûts des tests de laboratoire;
 - les frais de dentisterie;
 - les frais d'hospitalisation;
 - les médicaments.

Ces frais sont entièrement pris en charge par le budget « Centres fermés » (SPF Intérieur).

Revenus des détenus

Le travail pénitentiaire relève de la compétence de la Régie du travail pénitentiaire (actuellement connu sous le label Cellmade), un service de l'État à gestion séparée, mis en place

au sein du SPF Justice.⁸⁷ La Régie est chargée de l'offre et de l'organisation du travail des détenus, selon les catégories suivantes :

- le travail domestique et d'entretien du matériel et des bâtiments;
- le travail au sein d'ateliers effectué pour le compte de la Régie ; des activités peuvent également être organisées en vue de l'apprentissage de connaissances professionnelles;
- le travail au sein d'ateliers ou en cellule effectué pour le compte de clients externes (entrepreneurs);
- le travail lié à une exploitation agricole (culture, élevage, travaux forestiers, entretien).

Les recettes de la Régie du travail pénitentiaire sont constituées:

- du produit de ses activités;
- des dotations ou fonds mis à sa disposition pour la réalisation de programmes;
- de recettes diverses ou occasionnelles.

Ces recettes sont utilisées pour couvrir l'ensemble des dépenses. La Régie doit notamment verser les gratifications des détenus en contrepartie du travail effectué. Toutefois, la Direction générale des établissements pénitentiaires rembourse à la Régie les gratifications des détenus liées à l'entretien et au fonctionnement des infrastructures pénitentiaires.

Les rémunérations pour le travail domestique et l'entretien du matériel et des bâtiments sont en fait la seule rémunération à prendre en compte dans le coût d'une journée de détention.

Frais de l'OE qui ne sont pas encourus dans les prisons

Selon l'article 121 de l'AR du 2 août 2002, « lors de sa mise en liberté ou de son éloignement, l'occupant insolvable se verra remettre les moyens nécessaires afin de satisfaire ses besoins élémentaires durant les jours suivants ». Ces moyens correspondent à 20 euros pour chaque résident insolvable libéré et à 50 euros pour chaque résident insolvable rapatrié. Ce montant est limité mais doit néanmoins être pris en compte.

4. Conclusion

Compte tenu des différences mentionnées au point 3, on peut affirmer que la situation très différente dans les prisons et les centres fermés explique les divergences de coût. Il ne peut être question d'appliquer la situation de la Justice aux centres fermés en amenant le coût des centres au niveau de celui des prisons. Deux raisons à cela :

- la situation de surpopulation et le manque de personnel en milieu carcéral sont intenable et conduisent à des émeutes et des grèves (deux mois de grèves en 2016, cf. remarques du rapport du CPT de 2016 concernant les prisons) ;
- les normes européennes minimales pour un traitement humain et digne ne sont pas respectées dans les prisons belges (voir les rapports du CPT de 2005, 2009 et 2013 <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>).

Dans les centres fermés, tout est mis en œuvre pour limiter au maximum les coûts. Par exemple : analyse des dépenses des centres, analyse visant à réduire le coût de la consommation de papier, réduction de la consommation d'énergie en n'utilisant pas ou en réduisant l'utilisation du chauffage dans les pièces peu occupées, réduction des besoins en matériel de bureau en le distribuant par individu/groupe plutôt que par poste, économies sur les dépenses de lessive en

⁸⁷ Articles 141 et 142 de la loi programme du 30 décembre 2001, *M.B.*, 31 décembre 2001; Arrêté royal du 13 septembre 2004 déterminant les activités de la Régie du travail pénitentiaire, *M.B.*, 3 novembre 2004.

lavant soi-même les articles de petite taille (comme les gants de toilette et les serviettes) et, en cas de changement de chambre, en remettant les draps à la personne plutôt qu'en lui en fournissant de nouveaux.

Fiche 24. Eloignements - chiffres de 2010 à 2019

1. Chiffres

Les statistiques des éloignements comprennent les retours forcés, les retours volontaires, les refoulements à la frontière et les transfèvements interétatiques de détenus:

ELOIGNEMENTS											
Année	RETOURS							Refoulements	Transfèvements interétatiques de détenus	Total	
	Forcé				Volontaire						Volontaire + forcé
	Pays d'origine	Reprise Dublin	Accord bilatéral	Total	OE + Fedasil	OIM	Total				
2010	2.275	1.092	219	3.586	131	2.957	3.088	6.674	1.863		8.537
2011	2.420	1.070	218	3.708	512	3.358	3.870	7.578	2.735		10.313
2012	2.638	970	239	3.847	962	4.694	5.656	9.503	1.895		11.398
2013	3.167	748	278	4.193	319	4.388	4.707	8.900	1.539	44	10.483
2014	2.586	673	260	3.519	204	3.460	3.664	7.183	1.544	31	8.758
2015	3.107	828	310	4.245	317	3.870	4.187	8.432	1.649	44	10.125
2016	3.080	1.138	433	4.651	550	4.117	4.667	9.318	1.543	46	10.907
2017	3.001	1.072	430	4.503	363	3.670	4.033	8.536	2.475	59	11.070
2018	2.842	792	346	3.980	326	2.800	3.126	7.106	2.216	69	9.391
2019	2.676	773	294	3.743	376	2.183	2.559	6.302	2.318	86	8.706

Total des éloignements: tous les étrangers (ressortissants de pays tiers et ressortissants UE) en séjour irrégulier qui ont **quitté le territoire belge** sous contrôle (tant de manière **forcée** que de manière **volontaire**) et les personnes à qui l'accès au territoire belge a été refusé et qui ont été **refoulées** ainsi que les **transfèvements interétatiques** de détenus.

Retour forcé: tous les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire dont l'éloignement était organisé par l'OE depuis les centres fermés et les lieux d'hébergement (si ces personnes ne sont pas parties avec l'OIM) ainsi que depuis les établissements pénitentiaires, après leur libération (fin de peine ou remise en liberté provisoire/libération conditionnelle ou fin du mandat d'arrêt) (voir explications dans les fiches 7, 9, 17, 18 et 19):

- **Pays d'origine:** tous les éloignements de ces étrangers vers le pays d'origine ou le pays auquel ils ont accès.
- **Dublin:** tous les éloignements de ces étrangers à la suite de leur reprise par un État membre de l'UE en vertu du règlement Dublin III (règlement UE 604/2013).
- **Accord bilatéral:** tous les éloignements de ces étrangers à la suite de leur reprise en vertu d'un accord bilatéral entre la Belgique et le pays concerné.

Retour volontaire avec l'OE et Fedasil: tous les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire qui sont repartis en tant que passagers ordinaires soit dans leur pays d'origine, soit dans un État membre dans le cadre du règlement Dublin III, avec l'assistance et le contrôle de/par Fedasil ou l'OE (voir explications dans les fiches 1 – 6).

Retour volontaire avec l'OIM: tous les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire dont le retour sur base volontaire en tant que passager ordinaire a été organisé par l'OIM (l'Organisation internationale pour les migrations) et des organisations partenaires (dans certains cas, le retour peut également être organisé depuis un lieu d'hébergement ou un centre fermé lorsque ces personnes sont maintenues) (voir explications dans les fiches 1 – 6).

Refoulements: tous les étrangers dont l'entrée a été refusée par l'OE à la frontière belge parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions pour accéder au territoire (Schengen) et qui ont été renvoyés dans le pays où ils ont été embarqués (voir explications dans la fiche 10).

Transfèrements interétatiques de détenus: transfèrements d'étrangers condamnés (en séjour irrégulier) dans l'État dont ils sont ressortissants en vue de l'exécution ultérieure de la sanction (peine de prison) dans cet État.

Ce tableau ne porte donc pas sur les personnes qui ont donné suite à l'ordre de quitter le territoire sans l'intervention des autorités belges ou de l'OIM.

2. Méthodologie

Les informations proviennent de plusieurs sources:

- Retour forcé: OE
- Retour volontaire: OIM, Fedasil, OE
- Refoulements: OE
- Transfèrements interétatiques: SPF Justice

Sauf mention contraire, les statistiques publiées portent sur des personnes et non sur des demandes, des décisions ou des dossiers.

3. Explication

Le **retour forcé** est assuré en voiture, en train, par vol régulier ou par « *special flight* ».

Retour volontaire OIM: ce mode de retour peut être demandé par certains étrangers en liberté ainsi que par d'autres étrangers qui séjournent dans un centre fermé ou un lieu d'hébergement en vue de leur éloignement.

Retour volontaire OE et Fedasil: l'assistance de l'OE ou de Fedasil est demandée notamment pour obtenir un document de voyage et acheter un ticket. Il s'agit d'étrangers en liberté et non de résidents d'un centre fermé ou d'un lieu d'hébergement. Le départ effectif fait l'objet d'un contrôle.

Les **transfèrements interétatiques** sont réalisés sur la base de

- la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne;
- la convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées;
- des accords bilatéraux en la matière avec l'Albanie, le Maroc et le Kosovo.

Outre les modalités d'éloignement reprises dans le tableau, citons encore le retour de personnes qui ont donné d'elles-mêmes suite à l'ordre de quitter le territoire ou qui sont parties avant même qu'une décision soit prise quant à leur demande. Ce retour ne fait pas l'objet d'un enregistrement systématique. De ce fait, l'OE ne dispose pas de données fiables.

4. Plus de chiffres

Vous trouverez d'autres rapports statistiques sur le site Internet de l'OE:

<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/default.aspx>.

<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Statistisch-jaarverslag.aspx>.

Partie III. Recommandations de la Commission

1. Nouvelles initiatives législatives

1.1. A l'égard de l'étranger concerné

Afin de pouvoir organiser le retour forcé dans les meilleurs délais et de ne plus perdre de temps pour obtenir un document de voyage lorsque l'étranger est en séjour irrégulier et qu'il n'a pas donné suite de manière autonome à un ordre de quitter le territoire, l'étranger doit être tenu de coopérer à son identification: obligation de collaborer et de remettre les documents de voyage (ou des copies de ceux-ci) à l'OE; obligation d'accepter un rendez-vous avec le consulat/l'ambassade s'il ne dispose pas de document de voyage (recommandation 1).

1.2. Concernant les articles 3 et 8 de la CEDH

Inscrire dans la loi la possibilité d'évaluer le risque de violation des articles 3 et 8 de la CEDH après le maintien: le maintien sert principalement à déterminer la nationalité et l'identité de la personne. Ce n'est que lorsque la nationalité est clairement établie que l'on peut procéder à l'évaluation d'une éventuelle violation de l'article 3 de la CEDH. Cette évaluation doit avoir lieu avant l'éloignement proprement dit. Il incombe à l'étranger de démontrer de quel pays il est originaire afin de rendre cette évaluation possible (recommandation 2).

1.3. En vue de l'éloignement des étrangers détenus

- Adapter la loi afin que l'OE dispose de plus de temps pour organiser l'éloignement au départ de la prison (14 jours après la levée du mandat d'arrêt, etc.) (recommandation 3).
- Adapter la législation de manière à ce qu'une nouvelle demande d'inscription après un retrait de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale ne soit pas possible pendant une période correspondant à l'interdiction d'entrée (recommandation 4).

1.4. En ce qui concerne l'échange d'informations

- Obligation de fournir les empreintes digitales (en plus d'une photo) pour toutes les demandes de séjour afin de permettre d'effectuer une comparaison (notamment pour l'encodage dans le registre national) (recommandation 5).
- Rendre visibles pour tous les services compétents la décision de retrait de séjour, l'OQT et l'interdiction d'entrée au moyen d'un code spécifique dans le registre national et veiller à ce que l'OE puisse également ajouter lui-même ce code dans le registre national dès que les décisions sont exécutoires (recommandation 6).
- Permettre aux collaborateurs de l'OE d'accéder à davantage d'informations (dans le respect du secret professionnel auquel sont tenus les psychologues et les assistants sociaux) (recommandation 7).
- En ce qui concerne l'éloignement des cas difficiles, pour des raisons de sécurité et afin de préparer le personnel de cabine, le transporteur doit pouvoir être informé des circonstances et des raisons pour lesquelles les tentatives d'éloignement précédentes ont échoué. A cette fin, le RGPD et la législation belge sur la protection de la vie privée doivent être modifiés (recommandation 8).

1.5. Mise en œuvre effective des éloignements

Les initiatives législatives nécessaires doivent être prises pour permettre à d'autres autorités publiques, outre la Police fédérale, ou à des entreprises privées, d'être sollicitées pour effectuer des éloignements avec recours à la contrainte:

- Clarifications juridiques concernant la compétence du pool Frontex sur le territoire belge en matière de recours à la contrainte selon les règles strictement définies. Prévoir légalement que Frontex puisse également être déployée sur le territoire belge (recommandation 9).
- Modifier la législation pour que les transporteurs belges puissent également recourir à leur sécurité « propre » pour l'éloignement des ANAD (recommandation 10).

1.6. En ce qui concerne les demandes et procédures successives

Examiner comment traiter plus efficacement les demandes de séjour introduites pendant le maintien, en particulier quand des demandes de séjour ont déjà été introduites pour les mêmes raisons auparavant, lorsque l'intéressé n'était pas maintenu, et qu'elles ont été refusées, y compris les procédures de recours qui ne devraient plus avoir d'effet suspensif dans la plupart des cas (recommandation 11).

1.7. En ce qui concerne le coaching des familles avec enfants mineurs installées dans leur propre logement

Adaptation de l'AR du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, car il est très rare qu'une famille puisse remplir toutes ces conditions. Il est proposé de prévoir **la possibilité** plutôt que l'obligation d'imposer des conditions cumulatives. Si les conditions cumulatives devaient être rigoureusement appliquées, le coaching à domicile resterait ou deviendrait très exceptionnel (recommandation 12).

1.8. En ce qui concerne les MENA

Il y a lieu de créer un cadre légal pour qu'un mineur qui refuse de se soumettre à un test de détermination de l'âge et pour lequel des doutes sont exprimés quant à l'âge puisse être traité par l'OE comme étant majeur et qu'un test puisse être pratiqué sous la contrainte (recommandation 13).

2. Moyens

2.1. Davantage de places dans les centres fermés

Faute de places suffisantes dans les centres fermés, il n'est pas possible de procéder au départ forcé des personnes qui ne donnent pas suite à l'OQT. Dans ce cas, les autres initiatives n'ont aucun sens. C'est la pression et la certitude que l'on sera éloigné qui inciteront une personne à partir de manière autonome ou volontaire. Il faut également prévoir un nombre suffisant de places dans les centres fermés pour tous les étrangers sortant de prison qui sont en séjour

irrégulier ou dont le droit de séjour a été retiré, afin de pouvoir y détenir administrativement en vue de leur éloignement.

Afin de prévoir davantage de places :

- le Masterplan Centres fermés doit être mis en œuvre (nouveaux centres à Zandvliet et à Jumet, extension du 127bis et du CIM) (recommandation 14).
- le centre fermé de Bruges doit être remplacé (recommandation 15).
- il est recommandé de créer un centre de départ à proximité de l'aéroport, afin d'y transférer préalablement les personnes, en cas de départ matinal, et d'y héberger celles qui ont refusé de partir, de manière à ne pas surcharger les centres fermés proches de l'aéroport, où des places pourront ainsi être libérées pour d'autres personnes; cela permettra également d'organiser plus efficacement les transports (recommandation 16).
- un encadrement adapté doit être prévu lors de la préparation de l'éloignement pour les personnes ayant des problèmes médicaux et psychologiques. A cette fin, la création d'un centre spécialisé (ouvert et fermé) doté d'un personnel qualifié est recommandée pour ce groupe cible (recommandation 17).
- un centre réservé aux migrants en transit doit être prévu (recommandation 18).

Cette augmentation du nombre de places doit s'accompagner d'un renforcement des effectifs de l'OE (voir recommandations au point 2.2) et de la Police fédérale (ou d'autres instances, voir recommandations aux points 1.5 et 2.3) pour la mise en œuvre des éloignements.

2.2. Augmentation des effectifs de l'OE

L'OE doit disposer de suffisamment de personnel qualifié afin de garantir un suivi rapide des dossiers, d'informer clairement les étrangers et d'éviter que les étrangers en séjour irrégulier ne restent pendant des années sur le territoire belge. Pour ce faire, il est recommandé:

- de recruter suffisamment de personnel à l'OE afin qu'une décision de retour puisse être prise systématiquement après une décision négative concernant la demande de séjour (recommandation 19).
- de recruter suffisamment de personnel à l'OE pour assurer le suivi des établissements pénitentiaires, tant au niveau des fonctionnaires à l'immigration que des services habilités à prendre des décisions et à procéder à l'identification et aux éloignements (recommandation 20).
- de recruter davantage de personnel à l'OE pour assurer un suivi intensif et un coaching intensif axé sur le retour, dès la délivrance d'un OQT, afin d'encourager les étrangers à partir de manière autonome et volontaire et de ne pas procéder au maintien et à l'éloignement forcé (recommandation 21).

Pour les personnes qui ne donnent pas suite à l'OQT et pour lesquelles un éloignement forcé est organisé, il est recommandé de prévoir suffisamment de personnel à l'OE afin que ce dernier puisse se charger lui-même de l'accompagnement des cas non problématiques jusqu'à l'avion et que l'éloignement puisse avoir lieu rapidement sans dépendre de la capacité disponible de la Police fédérale, qui considère que cette tâche ne fait pas partie de ses activités principales (recommandation 22).

2.3. Augmentation des effectifs de la Police fédérale

Afin de remédier au problème de la pénurie de personnel de la police aérienne, il est recommandé :

- de recruter davantage de personnel à la Police fédérale pour exécuter les missions d'éloignement (recommandation 23).
- de recourir davantage à l'offre de Frontex : recours au pool d'escorteurs de Frontex, recours aux spécialistes du retour Frontex/UE dans les aéroports à risque comme experts en matière de documents et pour effectuer des contrôles avant le départ (recommandation 24).
- d'engager plus de personnel à l'OE pour procéder à l'éloignement forcé des cas non problématiques (voir recommandation 22).

2.4. Davantage de moyens pour les MENA

- Le Service des Tutelles et Fedasil doivent recevoir davantage de moyens pour assurer l'accueil et le suivi des mineurs (chauffeurs, permanence effectuée par des gestionnaires de dossiers et places d'accueil) (recommandation 25).
- Il est recommandé de créer un centre de screening pour les mineurs. Le Service des Tutelles et Fedasil seront présents dans ce centre pour les accueillir. A partir de là, il est possible d'évaluer la pertinence d'un test d'âge et d'orienter le mineur vers un lieu d'accueil définitif ou un tuteur (recommandation 26).

2.5. Support ICT plus important et de meilleure qualité

Afin d'obtenir une identification correcte plus rapidement, il est recommandé de prévoir :

- en ce qui concerne les empreintes digitales (recommandation 27):
 - o l'automatisation du traitement des empreintes digitales grâce à l'installation d'un Gateway. Cela permettra à Printrak d'accélérer le traitement des empreintes digitales prélevées par la police et au service d'exécution (SEFOR/C/Perm) d'être informé au plus vite d'une possible identité et d'un éventuel hit Eurodac/VIS;
 - o une opérationnalité 24/7 de la base de données Printrak, de sorte qu'une comparaison avec résultat puisse être obtenue à toute heure du jour, en semaine ou le week-end, de même qu'en soirée et pendant la nuit;
 - o la conversion de Printrak vers le numéro AFIS au lieu du numéro SD (*system identification*) propre, afin de faciliter la communication avec les partenaires (police, justice);
 - o une base de données globale des empreintes digitales et des photographies et une comparaison automatique avec les différentes bases de données existantes au niveau belge et européen (Eurodac, VIS, SISII et EES) permettant - pour chaque relevé d'empreintes digitales - à chaque établissement de procéder à une vérification et de recevoir automatiquement un numéro AFIS (avec historique). Cette base de données constituerait une avancée importante pour l'OE ainsi que pour les établissements pénitentiaires, les parquets et les services de justice et de police;
 - o une application ou un appareil mobile permettant au personnel de l'OE qui apporte son soutien aux services de police sur le terrain de vérifier immédiatement le statut administratif d'une personne et si ses empreintes digitales donnent lieu à un hit. Ces dispositifs mobiles sont notamment disponibles auprès du fournisseur de la base de données Printrak;

- un élargissement de la base de données Printrak en y intégrant les empreintes digitales qui sont relevées dans nos ambassades dans le cadre d'une demande de visa (par ex. regroupement familial) et qui ont été conservées longtemps dans la base de données des Affaires étrangères. Actuellement, selon les informations fournies par Printrak, ces empreintes ne sont stockées ou vérifiées nulle part.
- un accès plus rapide à l'historique des arrestations précédentes (recommandation 28).
- une automatisation de la consultation des différentes banques de données et l'intégration du résultat dans le dossier OE (recommandation 29).
- l'introduction d'une comparaison par reconnaissance faciale grâce au logiciel de « facial recognition » (recommandation 30).
- la création d'un système de comparaison commun sur l'identité et la nationalité (« banque-carrefour identité »), permettant de « matcher » toutes les informations provenant des bases de données des diverses instances officielles sur la base de données biométriques (recommandation 31).

Afin de préparer et d'organiser l'éloignement de manière plus efficace, il est recommandé:

- de mettre à disposition sur le site Web de l'OE des informations claires à propos de ce qui est attendu d'une personne qui reçoit un OQT et de ce qui peut se passer si elle n'y donne pas suite, des explications sur le séjour dans un centre fermé, le retour volontaire et le retour forcé (recommandation 32).
- de remanier le DVD sur l'éloignement, de diffuser ce DVD à plusieurs occasions et de le mettre en ligne sur le nouveau site de l'OE (recommandation 33).
- en ce qui concerne la diffusion d'informations sur le retour volontaire et la collaboration avec des partenaires locaux: d'assurer une diffusion nationale descendante des informations de base par e-mail et intraweb afin de garantir un accès permanent à l'information (recommandation 34).
- afin de pouvoir prendre une décision rapide après interception, en cas d'assistance de l'OE sur le terrain, de donner accès aux dossiers de l'OE en dehors du service (sur le terrain) (recommandation 35).
- de fournir un support informatique pour l'organisation des éloignements au moyen d'un programme de gestion des dossiers avec les applications correspondantes pour faciliter la mise en œuvre sur le terrain, l'automatisation si possible et avec les connexions nécessaires entre différentes bases de données. L'OE doit bénéficier des moyens requis pour développer RECAMAS (**r**eturn **c**ase **m**anagement **s**ystem) qui permettra de soutenir la procédure d'éloignement plus efficacement et de disposer des statistiques nécessaires (recommandation 36)

2.6. Davantage de moyens pour les mécanismes de contrôle

- La Commission recommande de doter la Commission des plaintes et son secrétariat de moyens supplémentaires et de lui soumettre toutes les plaintes, et pas seulement celles jugées recevables par le secrétariat, afin qu'elle puisse déterminer si une enquête indépendante est également indiquée pour les cas « irrecevables » (recommandation 37).
- Concernant la procédure d'éloignement, la Commission recommande que le cadre du personnel et les ressources de l'Inspection générale (AIG) soient renforcés afin de doubler au moins le nombre de contrôles à effectuer. Il est également recommandé de procéder au recrutement de plusieurs membres permanents pour mettre fin au mécanisme de détachement actuellement en vigueur (recommandation 38).

3. Coopération

De manière générale, il peut être affirmé que toutes les autorités doivent fournir des informations claires et uniformes à l'étranger.

3.1. OE et Fedasil

- Pour inciter les étrangers ayant reçu un OQT à opter pour le retour, une approche globale et coordonnée est requise entre les administrations fédérales (Fedasil et OE), les services communaux (CPAS, police) et les organisations de la société civile. Les entretiens de retour devraient être menés de manière plus intensive et contraignante (recommandation 39):
 - La coopération entre l'OE, Fedasil et d'autres partenaires doit être renforcée afin d'optimiser la gestion des flux sortants à la fin de l'accueil dans des places ouvertes de retour. A cet effet, les instruments existants (FITT, SEFOR) doivent être exploités au maximum.
 - Le potentiel des guichets de retour peut encore être développé davantage : en intégrant ces guichets dans les services urbains, en gardant les liens avec les organisations qui accompagnent les étrangers déboutés et en développant des lignes de communication qui peuvent renforcer la coopération entre les administrations urbaines, les agents de liaison du SEFOR et les guichets de retour.
 - Les services spécifiques proposés au guichet devraient être développés davantage selon le modèle du « *one stop shop* », comme dans d'autres villes. Le principe est que l'étranger concerné doit pouvoir s'y adresser facilement pour une approche intégrale. Le guichet de retour peut renforcer le lien entre le retour volontaire et d'autres actions des villes, et ce dans toutes les communes. Il s'agit d'actions telles que les opérations hivernales, les actions pour les sans-abri et les activités de sensibilisation. Les étrangers en séjour irrégulier de longue durée présentent souvent une vulnérabilité accrue. Il est possible de faire plus d'efforts en proposant des programmes de retour sur mesure.
 - Poursuivre le développement du réseau de retour volontaire dans les zones mal desservies.
 - La coopération et la complémentarité avec le réseau des partenaires de retour de l'OIM doivent être renforcées.
 - En cas de décision négative, un coaching intensif est indiqué; toutes les autorités concernées (l'OE et Fedasil, mais aussi les autorités communales et les CPAS) doivent envoyer le même message et partager une vision commune, à savoir que l'étranger doit quitter le pays et que s'il ne prépare pas lui-même son retour, il y sera forcé.
 - « DUO- équipes de sorties » : l'OE et Fedasil se rendent ensemble chez l'étranger.

3.2. OE et police

- Il est recommandé de prévoir une meilleure formation des services de police aux procédures de l'OE, à l'importance du rapport administratif, au droit d'être entendu et à l'identification afin de mieux comprendre la complexité de la procédure et de communiquer les bonnes informations pour parvenir à une meilleure collaboration et à une meilleure motivation des deux services (recommandation 40).
- En matière d'identification (recommandation 41):
 - il est recommandé d'actualiser la circulaire relative à l'identification. Les services de police doivent notamment être sensibilisés à l'importance de procéder à une recherche ciblée de documents d'identité lors d'une perquisition;

- l'OE devrait avoir davantage la possibilité de recevoir des informations des services de police, y compris en cas d'arrestation administrative.
- Il est recommandé d'actualiser les Directives de 2006 du ministre de l'Intérieur sur les éloignements ainsi que le Protocole entre l'OE et la Police fédérale concernant les éloignements (recommandation 42).
- Dès lors que l'OE, en tant que commanditaire et responsable financier des éloignements, ne joue aucun rôle dans les réservations effectuées par la LPA, il est recommandé que:
 - les règles de Frontex concernant les dérogations de la classe économique soient appliquées et que le ministre compétent donne les instructions en ce sens (recommandation 43);
 - en cas de litige avec l'OE, la Police fédérale prend elle-même en charge les frais (recommandation 44).

3.3. OE et SPF Justice

Il est recommandé:

- au Ministère public de donner automatiquement un avis à l'OE concernant l'éloignement et de vérifier l'adresse où l'intéressé prétend résider (recommandation 45).
- que l'OE puisse accéder à l'ensemble du dossier afin de pouvoir établir l'identité du détenu (recommandation 46).
- d'organiser le transport de la personne et, dans le même temps, de ses bagages depuis l'établissement pénitentiaire jusqu'au centre et/ou jusqu'à la prison de départ (recommandation 47).
- qu'un accord de coopération soit conclu entre l'OE et les parquets, les parquets généraux et les greffes des tribunaux car des documents d'identité sont régulièrement produits dans le cadre d'enquêtes judiciaires dont l'OE n'a pas connaissance ou qui mentionnent même des identités et nationalités complètement différentes de celles sous lesquelles la même personne est connue à l'Office des Étrangers (recommandation 48).
- en cas d'enquête judiciaire ou d'arrestation : de faire attention à l'identité (lettre collective à cet égard), à l'indication de « l'identification » grâce aux empreintes digitales (le numéro AFIS) et au lien avec tout autre dossier relatif à la même identité (recommandation 49).
- afin de réduire le nombre de détenus en séjour irrégulier dans les prisons belges, de conclure davantage d'accords avec les pays d'origine (y compris au sein de l'UE ou du Conseil de l'Europe) pour qu'ils purgent la peine dans leur pays d'origine, et ce, pas uniquement sur base volontaire. L'effectivité de tels accords n'est pas garantie pour autant, notamment en raison du manque de places dans les prisons du pays d'origine ou du temps nécessaire pour obtenir une réponse de la part du pays d'origine (recommandation 50).

3.4. OE et transporteurs/compagnies aériennes

Les transporteurs doivent s'engager à respecter la législation sur la protection de la vie privée et à limiter l'utilisation des « *airline notifications* » à celles conformes à cette législation (recommandation 51).

3.5. OE et CGRA

Il est recommandé que toutes les autorités assurent un suivi rapide des demandes de protection internationale (priorité absolue) pour les personnes qui se voient refuser l'accès au territoire (recommandation 52).

3.6. OE et Ordre des avocats

Il est recommandé à l'OE et à l'Ordre des avocats d'améliorer le cadre juridique pour les étrangers dans les centres fermés en prenant les mesures suivantes (recommandation 53):

- améliorer les formations de base des avocats dans le domaine de la législation sur les étrangers;
- sensibiliser les avocats à la nécessité d'avoir des contacts personnels plus directs avec le résident;
- sensibiliser les avocats pour qu'ils communiquent leurs décisions directement au résident après analyse du dossier et non par l'intermédiaire du fonctionnaire au retour, qui doit alors transmettre la nouvelle à l'étranger, ce qui est délicat en cas de décision négative;
- améliorer le système mis en place lorsque des avocats se succèdent dans un même dossier;
- prévoir le financement de permanences juridiques de première ligne dans tous les centres fermés (actuellement en place dans deux centres);
- prévoir un système d'autocontrôle contre les abus (par exemple, les avocats doivent eux-mêmes introduire un recours auprès de la chambre du conseil et ne doivent pas demander à l'étranger de le faire via le service social du centre fermé, la rémunération de l'avocat pro deo, etc.).

4. Autres

Il est recommandé:

- de prévoir la possibilité de maintenir les familles avec enfants mineurs dans un centre fermé/une maison familiale pendant une courte période jusqu'à leur refoulement, afin d'éviter des transferts inutiles vers les lieux d'hébergement ouverts plus éloignés de l'aéroport et d'éviter qu'ils ne s'en échappent (recommandation 54).
- de prévoir une seule instance de recours compétente à la fois pour les décisions de maintien et de retour (recommandation 55).
- de prolonger le délai de conservation des empreintes digitales (pas de délai) (recommandation 56).
- de joindre les empreintes digitales et une photo d'identité lors de chaque demande de séjour ; (recommandation 57)
- de ne pas accorder d'exemption de visa sans accord de réadmission et en l'absence d'une coopération efficace en matière de retour (recommandation 58).
- de sensibiliser les étrangers et leurs représentants au fait que, si l'étranger sait qu'il souffre d'une maladie, il doit le déclarer spontanément à l'OE et ne doit pas se contenter de le signaler au moment de l'introduction, par exemple, d'une requête unilatérale ou d'un autre recours (recommandation 59).
- de participer à/d'organiser un SF uniquement s'il est nécessaire (recommandation 60).
- de mener des négociations au niveau UE (Frontex) avec certains pays pour lesquels il est nécessaire d'organiser des SF mais qui ne les autorisent pas en raison d'un problème d'image (recommandation 61).
- de créer une Commission permanente pour l'évaluation et le suivi des éloignements, composée des responsables des différents services chargés de la mise en œuvre de la politique d'éloignement (recommandation 62).

Partie IV. Coût de la politique de retour et d'éloignement

1. Impact budgétaire retours – OE

Introduction

Isoler les dépenses budgétaires relatives aux retours est un exercice difficile. Les retours sont une mission générale de l'OE et il n'est pas possible de définir avec précision leur part dans le fonctionnement général. Il est donc difficile de déterminer ce que représentent les coûts, a fortiori les coûts fixes élevés, en termes de retours concrets.

Outre les coûts, il convient également d'examiner les avantages des retours forcés pour la société. A titre d'exemple, les éléments suivants peuvent être cités comme avantages: moins de nuisances, diminution de la criminalité, avantages pour les pays d'origine (éviter l'exode des cerveaux, les opportunités manquées, ...), afflux en baisse, afflux contrôlable, moins d'aides sociales, moins de places d'accueil occupées, problématique médicale en baisse, diminution du shopping en matière de migrations et augmentation des retours volontaires.

Les retours dépendent fortement du contexte. Des facteurs comme la lutte contre la migration de transit avec de nombreuses personnes qu'il est difficile d'identifier et de rapatrier, la capacité de l'aéroport, la coopération avec les pays d'origine et d'autres, ont un impact direct sur les résultats des retours, tandis que les coûts restent constants.

Il convient également de tenir compte du fait que, si les autorités n'organisaient pas de retours forcés, les ordres de quitter le territoire seraient moins suivis sur une base autonome ou volontaire.

Enfin, l'organisation des retours forcés est une mission légale et il faut au moins financer une infrastructure de base pour pouvoir remplir cette mission.

Méthodologie

- a. Il a été décidé d'effectuer la comparaison sur la base des liquidations réalisées, à savoir les paiements réellement effectués au cours d'une année budgétaire donnée. Certains paiements concernent toutefois des coûts qui ont été faits l'année précédente. Il en va de même des engagements effectués durant l'année déterminée et dont le paiement a eu lieu l'année suivante.
- b. Tous les frais consentis pour l'OE ne sont pas à charge du budget de l'OE. En 2018, de nombreux investissements dans le cadre du déménagement ont ainsi été réalisés sur le budget de la Régie des Bâtiments. Il en va de même pour les frais d'infrastructure.
- c. Il faut également tenir compte du financement UE croissant (les fonds de migration, comme le Fonds pour le retour de l'UE, le Fonds AMIF et le financement via Frontex) qui fait qu'une partie des frais exposés ont été remboursés ou directement financés par des tiers (ex. réservations de billets d'avions via FAR). Dans ce cadre, un nombre important de dépenses

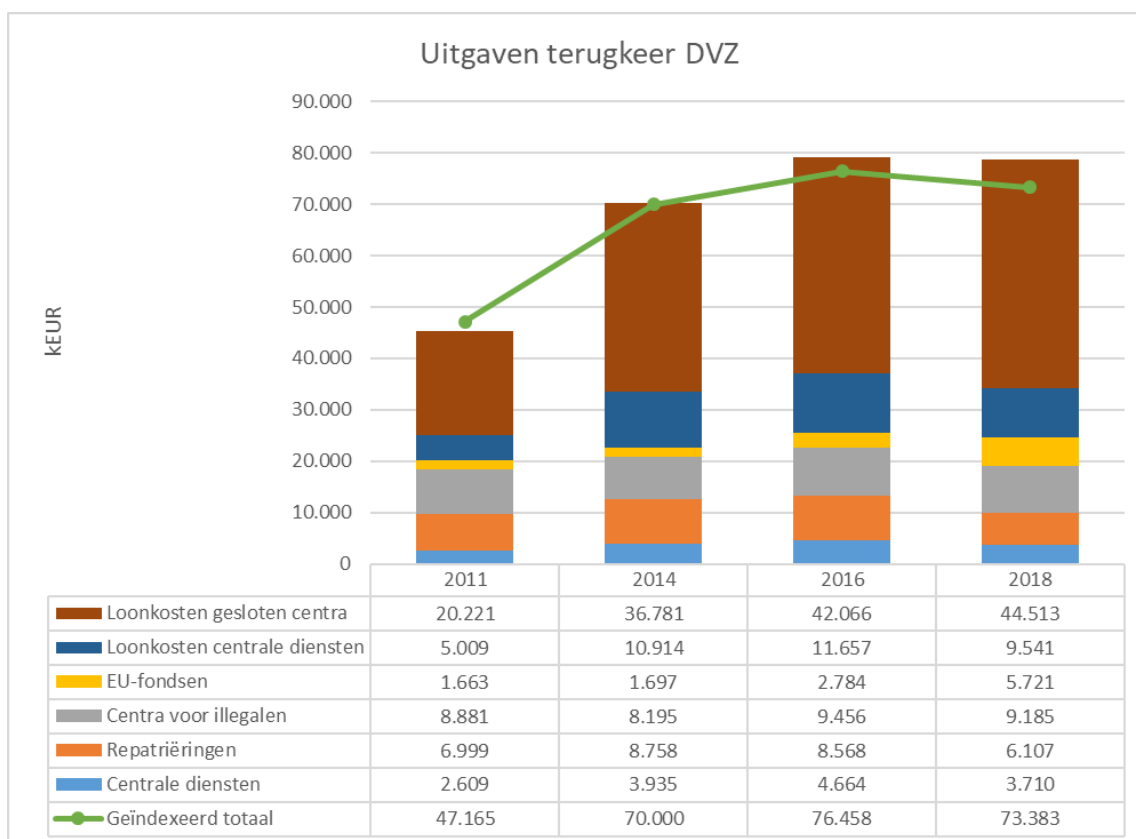
ont été réalisées par l'OE pour le compte de Frontex (comme le paiement de JRO (vols spéciaux communs), auxquelles l'OE n'a parfois pas participé, voire très partiellement).

- d. Les années 2011, 2014, 2016 et 2018 ont été retenues afin de donner un aperçu de l'évolution. Etant donné qu'il s'agit de coûts historiques, l'on a également fait l'exercice d'indexer ces coûts et de les rendre comparables (avec l'indice de base 2013 selon l'indice santé).
- e. Les types de coûts sont les suivants :
- Les coûts salariaux des services d'éloignement (services centraux et centres fermés);
 - Services centraux : dépenses de fonctionnement et investissements des services centraux⁸⁸ de l'OE qui portent sur les services de retour, calculés selon un pourcentage déterminé (personnel des services de retour/personnel total OE, 2011 : 16,6%, 2014 : 25%, 2016 : 23,4% et 2018 : 19,9%);
 - Rapatriements : dépenses qui portent directement sur les rapatriements (billets d'avion, coûts des escortes, laissez passer, ...);
 - Centres pour illégaux : dépenses de fonctionnement et investissements pour les centres pour illégaux et l'entretien des étrangers sans moyens d'existence ou en séjour irrégulier;⁸⁹
 - Fonds UE : concernent les dépenses liées à des projets subsidiés respectivement par le Fonds pour le retour de l'UE (2007-2013), le Fonds AMIF (2014-2021) et Frontex (paiements de vols spéciaux).

⁸⁸ Charges locatives bâtiment, dépenses avocats, interprètes, énergie, formations, missions à l'étranger, frais de déplacement et de séjour, matériel de bureau, frais de photocopies, ... ; achat de biens d'investissement, comme des armoires, chaises, bureaux, mobilier, frigos, fours à micro-ondes, ..., dépenses liées aux contrats de maintenance IT (gestion des banques de données, coûts appareils multifonctions scanner/copie/imprimante, système de pointage/planning, recours à des consultants IT externes, ...), achat de serveurs, PC, imprimantes, ... et autre matériel.

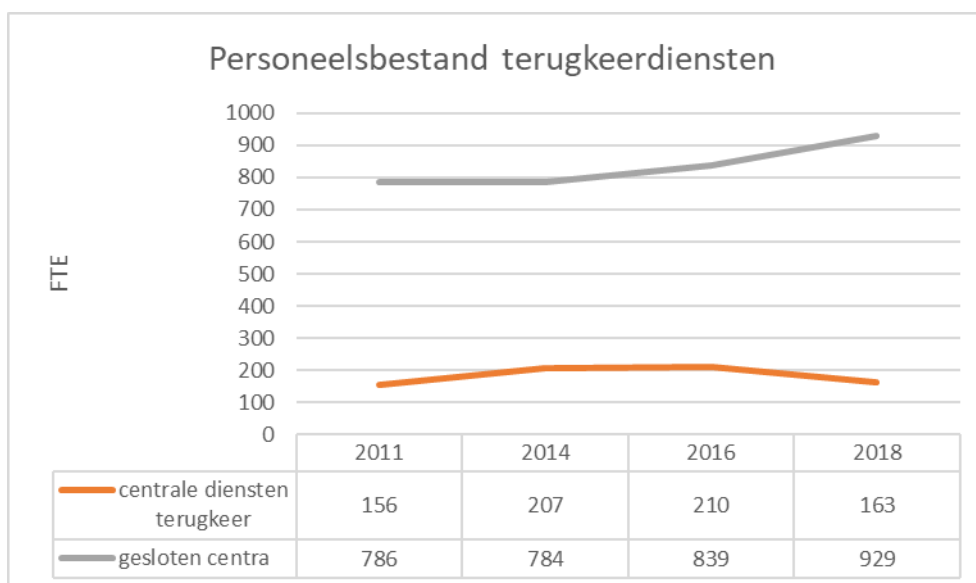
⁸⁹ Dépenses relatives aux centres fermés et logements FITT et Bureau T dépenses liées au personnel (hors salaires) et au bâtiment, ex. nettoyage des centres, collecte des déchets, eau, énergie, formation du personnel, fonds vandalisme, ..., achat de biens d'investissement (meubles, p.ex.) pour les centres et logements FITT, et également l'achat de voitures, toners, location de photocopieuses et recours à des consultants, achat de matériel IT pour les centres, comme des écrans, PC, imprimantes, ... dépenses relatives aux résidents (frais médicaux, repas, services de blanchisserie, matériel de relaxation, viatiques en cas de remise en liberté et d'éloignement pour permettre aux personnes n'ayant pas de moyens propres de subvenir à leurs besoins les premiers jours, ...).

Aperçu



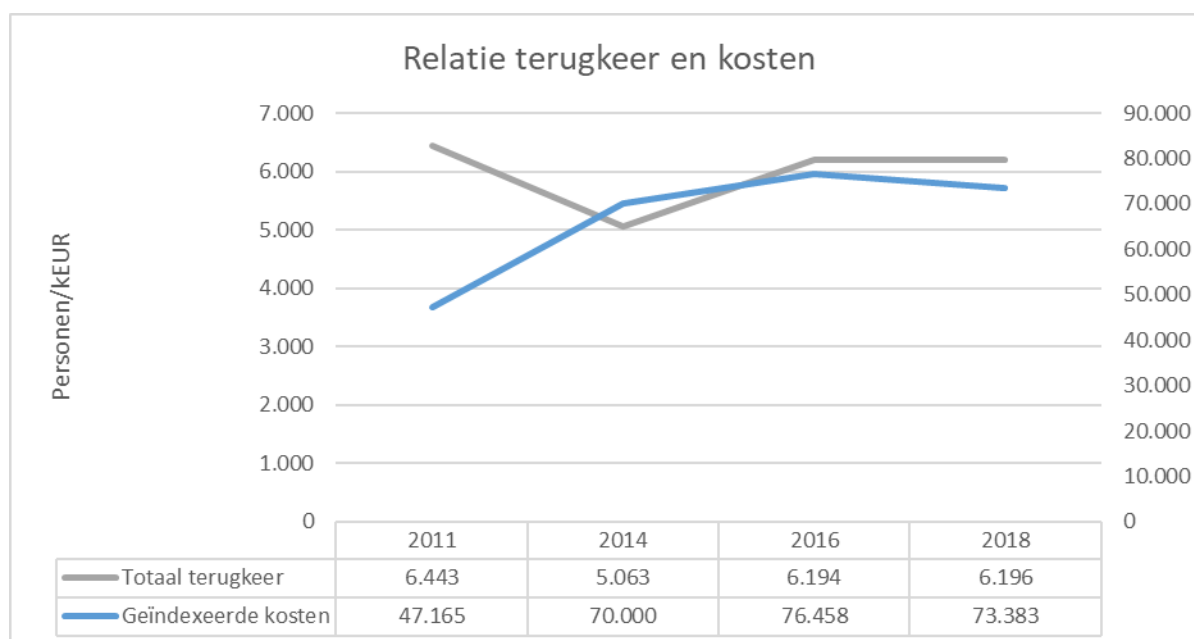
Constatations

1. L'importante croissance entre 2011 et 2016 est principalement due au doublement des coûts salariaux des centres fermés et des services centraux. Il est frappant de constater que l'effectif du personnel a peu augmenté, mais que les coûts ont connu une forte hausse (en 2011, le coût salarial moyen par ETP était de 29.000 euros; en 2018, il était de 53.000 euros, soit une augmentation de 80% sur huit ans):



2. Une stagnation est à noter entre 2016 et 2018, principalement due à la diminution des coûts des services centraux et des rapatriements, tandis que les coûts salariaux des centres fermés continuent d'augmenter.
3. Les frais de fonctionnement sont restés relativement stables. Les budgets de fonctionnement pour les rapatriements, les services centraux et les centres fermés ont diminué, en chiffres indexés, de 1.515.000 euros en 2018 par rapport à 2011.
4. L'impact des fonds européens sur les frais de fonctionnement augmente de 8% en 2011 à 23% en 2018. Cette hausse explique en partie la diminution des frais de fonctionnement des services centraux par un glissement de certains coûts du fonctionnement régulier vers les fonds européens (ex. coûts des billets, fonctionnement des lieux d'hébergement FITT, ...). Par ailleurs, les frais de fonctionnement comportent d'importantes dépenses que l'OE consent pour le compte de Frontex et auxquelles l'OE n'a parfois pas participé, voire très partiellement (essentiellement liées au financement des avions pour la Défense).

Rapport avec le nombre d'éloignements



Constatations

- Le rapport n'est pas univoque. Ainsi, l'aplatissement de la courbe des retours en 2018 est principalement due à la lutte contre la migration de transit dans la mesure où une importante capacité a été mobilisée dans les centres fermés sans déboucher sur des retours effectifs (dans le centre de rapatriement 127bis une seule aile pour 40 résidents a été utilisée depuis septembre 2018 par la police comme local de traitement; voir fiche 22) et l'augmentation des coûts est plutôt liée aux coûts salariaux en hausse.
- En 2011, le coût moyen par retour s'élevait à 7.300 euros alors qu'il était de 11.800 euros en 2018. Comme indiqué, cette augmentation est principalement due à la hausse des coûts salariaux des centres fermés. Il s'agit d'un coût fixe qui n'a parfois que peu de lien avec le retour effectif: par exemple, en 2019, l'occupation moyenne des cinq centres fermés était de 98,36%, mais le pourcentage des retours a chuté, passant de 80,8% en 2017 à 58,3% en 2019 en raison de la lutte contre la migration de transit.

2. Les décisions et le budget du CGRA - Comparaison 2009-2018

1. Nombre de demandes et de décisions du CGRA en 2009 et en 2018

Nombre de demandes d'asile en 2009	22.954
Première demande d'asile	17.206
Demande d'asile multiple	5.748

Nombre de demandes de protection internationale en 2018	23.443
Première demande	19.038
Demande ultérieure	4.405

Décisions CGRA 2009	Nombre total de décisions dans les dossiers	%
Reconnaissance du statut de réfugié	1.889	21,27 %
Octroi du statut de protection subsidiaire	418	4,71 %
Refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire	5.585	62,87 %
Refus de prise en considération de la demande d'asile (ressortissant UE)	368	4,14 %
Refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire (art. 52)	1	0,01 %
Refus technique	334	3,76%
Exclusion du statut de réfugié et exclusion du statut de protection subsidiaire	15	0,17%
Exclusion du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire	3	0,03 %
Refus du statut de réfugié et exclusion du statut de protection subsidiaire	13	0,15 %
Abrogation du statut de réfugié	2	0,02 %
Retrait du statut de réfugié (fraude)	32	0,36 %
Retrait du statut de protection subsidiaire (fraude)	12	0,14 %
Renonciation + clôture + départ OIM	164	1,85 %

Sans objet (art. 55 régularisation)	25	0,28 %
Sans objet (nationalité belge – décès)	22	0,25 %
Total	8.883	100 %

Décisions CGRA 2018 (source CGRA)	Nombre de personnes	%	Nombre de dossiers	%
Reconnaissance du statut de réfugié	8.706	41,1%	6.144	37,1%
Octroi du statut de protection subsidiaire	1.777	8,4%	1.433	8,7%
Demande recevable	1.079	5,1%	845	5,1%
Demande irrecevable	3.466	16,4%	2.961	17,9%
Demande manifestement infondée	695	3,3%	515	3,1%
Refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire	4.484	21,2%	3.798	23,0%
Exclusion du statut de réfugié et/ou exclusion du statut de protection subsidiaire	113	0,5%	87	0,5%
Clôture de l'examen de la demande de protection internationale	559	2,6%	497	3,0%
Retrait du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire	217	1,0%	207	1,3%
Abrogation du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire	63	0,3%	58	0,4%
Total	21.159	100,0%	16.545	100,0%

2. Le budget du CGRA en 2009 et en 2018

Dépenses totales en 2009 :

Rémunération du personnel statutaire	10.198.186,87 €
Rémunération du personnel contractuel	7.714.151,15 €
Frais de fonctionnement généraux	4.441.632,01 €
Frais de fonctionnement ICT	106.161,59 €
Achats exceptionnels (non durables)	0,00 €
Frais d'investissement généraux	65.515,09 €
Frais d'investissement ICT	163.833,64 €
Total	22.689.480,35 €

Dépenses totales en 2018 :

Rémunération du personnel statutaire	16.008.303 €
Rémunération du personnel contractuel	11.286.688 €
Frais de fonctionnement généraux	4.447.180 €

Frais de fonctionnement exceptionnels (société de déménagement)	165.226 € (peut être repris dans la catégorie des frais de fonctionnement généraux)
Frais de fonctionnement ICT	470.117 €
Frais d'investissement généraux	205.780 €
Dépenses pour l'achat de moyens de transport	11.919 € (peut être repris dans la catégorie des frais d'investissement généraux)
Frais d'investissements ICT	783.250 €
Total	33.378.463 €

En raison du déménagement dans le bâtiment de l'Eurostation, un certain nombre de dépenses ont, à titre exceptionnel, fortement augmenté en 2018 (en particulier sur le plan informatique et pour l'achat de mobilier).

3. Conseil du Contentieux des Étrangers - Comparaison entre l'année judiciaire 2008/2009 et l'année civile 2018

1. Input par type de contentieux

Recours entrants	Année judiciaire 2008/2009 ⁹⁰	2018
Procédure en plein contentieux	5.091	4.522
Procédure en annulation	8.924	8.714
Total	14.015	13.236

2. Output

a. Output global par type de contentieux

Arrêts	Année judiciaire 2008/2009	2018
Procédure en plein contentieux	5.222	5.248
Procédure en annulation	9.862	11.399
Total	14.084	16.647

b. Répartition par dictum

Procédure en plein contentieux	Année judiciaire 2008/2009	2018
Rejet	89,5 %	81 %
Reconnaissance Genève	3,5 %	8 %
Refus Genève, octroi protection subsidiaire	2,3 %	1 %
Annulation	4,7 %	10 %

Procédure en annulation	Année judiciaire 2008/2009	2018
Annulation	8,8 %	14,6 %
Rejet	91,2 %	85,4 %

3. Budget

Description	Dépenses réalisées en 2009	Dépenses réalisées en 2018
Rémunérations et allocations généralement quelconques : personnel statutaire définitif et stagiaire	7.897.632,82 €	6.389.510,71 €

⁹⁰ Il s'agit des chiffres de l'année judiciaire 2008/2009, qui s'étend du 1^{er} septembre 2008 au 31 août 2009.

Rémunérations et allocations généralement quelconques : personnel autre que statutaire	2.815.451,59 €	3.499.523,30 €
Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services, à l'exclusion des dépenses informatiques	1.060.506,97 €	1.551.148,21 €
Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique	85.730,87 €	192.327,10 €
Dépenses pour achats exceptionnels de biens non durables et de services	5.319,64 €	0,00 €
Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables	79.628,07 €	18.292,91 €
Dépenses d'investissement relatives à l'informatique	227.468,03 €	76.266,44 €
Rémunérations des titulaires de fonction ⁹¹		8.119.028,60 €
Total pour le Conseil du Contentieux des Étrangers	12.171.737,99 €	19.846.097,27 €

⁹¹ En 2009, les rémunérations des titulaires de fonction n'ont pas été reprises dans une allocation de base séparée. Elles font partie de l'allocation de base pour les rémunérations et allocations généralement quelconques du personnel statutaire définitif et stagiaire.

4. Frais de la Police fédérale dans le cadre des éloignements - Comparaison 2009-2018

Engagement de la police aérienne (LPA)

Une comparaison entre 2009 et 2018 montre que le personnel de la police aérienne est resté stable: 74 inspecteurs, 7 agents et 3 commissaires. Seuls trois membres de niveau C viennent gonfler les chiffres de 2018 (par rapport à 2009). Le total des dépenses pour ces membres du personnel a augmenté de 18 % (passant de 5.255 millions d'euros à 6.201 millions d'euros). Cette même tendance à la hausse a été constatée pour: les salaires (+20 %, passant de 3.423 millions d'euros à 4.119 millions d'euros) et les allocations d'immigration (+18 %, passant de 184.000 euros à 217.000 euros). Les inconvénients (heures supplémentaires, heures de week-end et de nuit) ont augmenté de 30 % (passant de 1.073 million d'euros à 1.4 million d'euros) et les frais de logement de 25 % (passant de 191.000 euros à 238.000 euros), tandis que les indemnités journalières ont baissé de 42 % (passant de 382.000 euros à 224.000 euros). Ces augmentations sont dues en grande partie, mais pas exclusivement, à des indexations. En outre, il convient de souligner que la majorité des membres du personnel n'est engagée dans le cadre de missions d'éloignement que les 2/3 de l'année.

Engagement dans le cadre du Centre Administratif pour migrants en transit (CAT)

Le 10 septembre 2018, le ministre de l'Intérieur a décidé de créer un centre administratif pour migrants en transit (CAT) dans une aile d'un centre fermé et de réserver la totalité des places de deux centres fermés aux migrants en transit (160 places). L'objectif était que les services de police chargés d'intercepter les migrants en transit sur le territoire belge n'aient plus à s'occuper du traitement administratif mais puissent les transférer directement dans ce centre national. La mise en œuvre 24h/24 et 7j/7 ainsi que le fonctionnement du CAT sont confiés à la Police fédérale (DSP⁹² et CIK⁹³).

Entre septembre 2018 et février 2019, une moyenne de 200 à 300 migrants en transit y ont ainsi été transférés chaque mois. Par la suite, ce nombre est systématiquement passé à moins de 50 personnes par mois (juillet 2019: 24; août 2019: 45). Vers la fin de l'année 2019, du fait de cette sous-occupation, il a été décidé de fermer le CAT (début 2020, l'OE a rouvert l'aile du centre fermé pour procéder à nouveau au maintien administratif de personnes). Le cas échéant, la Police fédérale continue à apporter son aide dans les bureaux locaux d'enregistrement.

Outre ceux de la LPA, les chiffres relatifs à l'engagement du personnel de la DSP et du CIK ont également été communiqués (moyennes). Ces chiffres ne concernent pas directement les missions d'éloignement, mais ils représentent une partie de l'investissement réalisé par la Police fédérale dans le cadre de la problématique de la migration.

⁹² Direction de la Sécurité Publique.

⁹³ Corps d'Intervention.

Engagement DSP dans le cadre du CAT (coûts moyens de personnel)

DAS - CAT | ACT 127 bis @ COST

* Période de référence : du 13-09-2018 au 31-05-2019

	Traitement / Heure 1 815 806,38			Inconvénients € 504 131,00								
Row Labels	Total Prest Hour	Tarif Hr / 1234	Total prest Cost	Total We Hour	Coeff Moy. We	Total We Cost	Total 19-22 Hour	Coeff Moy. 19-22	Total 19-22 Cost	Total 22/06 Hour	Coeff Moy. 22-06	Total 22-06 Cost
Inspecteur	39744:00:00	37,30	1 482 451,20	14157:26:00	22,16	313 728,72	4743:13:00	4,43	21 012,45	10661:49:00	7,75	82 629,08
Inspecteur principal	6194:33:00	48,60	301 055,13	2171:55:00	29,04	63 072,46	680:01:00	5,81	3 950,90	1360:17:00	10,16	13 820,48
Commissaire	494:43:00	65,29	32 300,05	115:56:00	38,79	4 497,05	42:19:00	7,69	325,42	60:32:00	18,08	1 094,44
Grand Total	46492:43:00		1 815 806,38	16445:17:00		€ 381 298,24	5465:33:00		25 288,76	12082:38:00		€ 97 544,00
TOTAL COST CAT			€ 2 319 937,38									

Update le 20-06-2019

Engagement CIK dans le cadre du CAT (coûts moyens de personnel)

Kostprijs opdracht ACT 127 bis

OPS FEDPOL	Geïndexeerd											
	Uurloon + inconvenïenten geïndexeerd											
Graad	Uurtarif 1/1234	Uren prest	Kost prest	Prest WE 1Hr	Uren WE	Kost We	Prest nacht 19Hr - 22Hr	Uren nacht1	Kost prest nacht 1	Pres nacht 22Hr - 6Hr	Uren nacht 22	Kost prest nacht 2
Hoofdinspecteur	48,60	576,00	27 991,92	29,04	185,00	5 372,90	5,81	131,00	760,92	10,16	46,00	467,59
Inspecteur	37,30	16 769,00	625 533,36	22,16	5 611,00	124 312,64	4,43	3 817,00	16 913,25	7,75	2 763,00	21 425,15
	Totaal uren	17 345			5 796			3 948			2 809	
	Totaalkost prestatie=		653 525			129 686			17 674			21 893
	Totaal kosten											
	ACT		€ 822 777,72									

Nous avons également obtenu un aperçu des coûts devant être mobilisés par la Police fédérale afin de rendre le centre vivable et sûr pour les policiers et les migrants en transit.

Coûts DRI⁹⁴ pour le CAT:

Les travaux effectués par DRI au CAT concernent principalement les caméras de sécurité et les connexions (câblage):

- Coûts d'installation (215 euros hors TVA) + coûts mensuels (137 euros hors TVA) pour la connectivité Hilde (réseau policier);
- Coûts d'installation (50 euros hors TVA) + coûts mensuels (62,92 euros hors TVA) pour la connectivité à l'internet;
- Achat appareils téléphoniques: 741,08 euros hors TVA;
- Système de caméras: 29.628,45 euros hors TVA.

⁹⁴ Direction de l'information policière et des moyens ICT.

5. Budget Fedasil pour le retour volontaire 2009 - 2018

En comparant les chiffres communiqués par Fedasil, il s'avère que le budget total pour le retour volontaire est passé de 6,520 millions d'euros en 2009 à 10,761 millions d'euros en 2018. Le budget pour le programme belge de retour volontaire sous l'égide de l'OIM est particulièrement constant. Les frais de ce programme comprennent surtout les frais de voyage des personnes retournées via l'OIM. Il s'agit de 4,027 millions d'euros en 2009 et de 4,001 millions d'euros en 2018. Les frais de voyage moyens par personne retournée sont cependant descendus de 1.558 euros à 1.288 euros en raison d'une baisse du nombre de personnes retournées en Amérique latine (principalement le Brésil et l'Équateur) et d'une hausse du nombre de personnes retournées en Europe.

En revanche, le budget dans le cadre de la convention Caritas est passé de 279.224 euros en 2009 à 391.415 euros en 2018, principalement en raison du renforcement de la collaboration avec des partenaires structurels. Les dépenses pour les projets de réintégration ont également augmenté : de 622.020 euros en 2009 à 1,070 million d'euros en 2018 pour les projets OIM et de 391.073 euros en 2009 à 1,122 million d'euros en 2018 pour les projets Caritas. Il y a par conséquent une hausse du soutien moyen à la réintégration et du pourcentage de personnes retournées avec le soutien à la réintégration, parce que les types de soutien à la réintégration et l'accès à ces derniers ont été élargis. Poursuivre le séjour en Belgique coûterait d'ailleurs généralement davantage que le soutien à la réintégration offert.

Hors moyen UE, le personnel de Fedasil spécifiquement responsable du retour volontaire est passé de 20,5 ETP à 13,5 ETP. Le budget est par conséquent tombé de 1.162.890 euros en 2009 à 759.162 euros en 2018. Grâce à des moyens mis à disposition par l'UE, le nombre de ces membres du personnel a néanmoins pu être porté à 52,5 ETP pour un coût total de 10,761 millions d'euros. Par conséquent, les frais de personnel de Fedasil ont augmenté (y compris les moyens européens) par personne retournée volontairement, de 437 euros en 2009 à 1.003 euros en 2018.

De plus, 2018 comporte plusieurs programmes qui n'existaient pas encore en 2009. C'est entre autres le cas de CONEX villes et projets, lancé en 2015 pour 619.522 euros, des projets spécifiques OIM (« *Jobplacement* » et « *Transit countries en country specific activities* ») pour 422.858 euros, du retour en gestion propre pour 60.000 euros et de l'adhésion à l'*European Return and Reintegration Network* (ERRIN) pour 36.960 euros.

1. État des dépenses Retour Volontaire 2009 et 2018

	2009			2018													
				2018 hors moyens UE			2018 moyens UE compris			VAR 2018 hors UE - 2009				VAR 2018 UE compris - 2009			
			2.659			2.946			2.946				287				287
	Budget	Actuals		Budget	Actuals		Budget	Actuals		Budget	Actuals			Budget	Actuals		
		Dépenses totales	Coût moyen pp		Dépenses totales	Coût moyen pp		Dépenses totales	Coût moyen pp		Dépenses totales	Coût moyen pp	% du VAR		Dépenses totales	Coût moyen pp	% de VAR
Convention OIM REAB 04	4.027.493	4.142.501	1.558	4.001.392	3.795.547	1.288	4.001.392	3.795.547	1.288	-26.101	-346.954	-270	-73,42%	-26.101	-	-270	-23,18%
Retour gestion propre (uniquement 2018)	-	-	-	60.000	43.669	15	60.000	43.669	15	60.000	43.669	15		60.000	43.669	15	
Projets OIM 04	-	-	-	422.858	420.166	143	422.858	420.166	143	422.858	420.166	143	37,08%	422.858	420.166	143	11,70%
Accord-cadre OIM	37.500	37.184	14	-	-	-	-	-	-	-37.500	-37.184	-14		-37.500	37.184	-14	
Convention Caritas 04	279.224	256.524	96	391.415	387.498	132	391.415	387.498	132	112.191	130.974	35	10,11%	112.191	130.974	35	3,19%
Réintégration OIM	622.020	362.448	136	1.070.105	1.059.637	360	1.070.105	1.059.637	360	448.085	697.189	223	119,41%	448.085	697.189	223	37,69%
Réintégration Caritas	391.073	268.202	101	1.122.139	822.645	279	1.122.139	822.645	279	731.066	554.443	178		731.066	554.443	178	
Cotisation ERRIN + service fees	-	-	-	36.960	36.960	13	36.960	36.960	13	36.960	36.960	13		36.960	36.960	13	
CONEX villes et projets	-	-	-	619.522	619.522	210	619.522	619.522	210	619.522	619.522	210	60,61%	619.522	619.522	210	19,13%
Fedasil personnel RV (hors centres) + autres frais	676.890	676.890	255	196.820	198.627	67	2.010.888	1.673.507	568	-480.070	-478.263	-187	-53,79%	1.333.998	996.617	313	51,45%

Fedasil personnel RV des centres	486.000	486.000	183	562.342	540.000	183	1.025.759	1.281.000	435	76.342	54.000	1		539.759	795.000	252	
TOTAL	6.520.200	6.229.749	2.343	8.483.553	7.924.271	2.690	10.761.038	10.140.151	3.442	1.963.353	1.694.521	347	100%	4.240.838	3.910.402	1.099	100%
												752					

Remarques

- En 2009, encore aucun budget UE n'a été reçu dans le cadre du Retour Volontaire
- « Projets OIM 04 » = « Jobplacement » et « Transit countries and Country Specific activities »
- Les colonnes « coût moyen pp » sont à chaque fois calculées pour chaque ligne sur base du nombre total de personnes retournées l'année en question

2. Aperçu staff ETP

	2009	2018
ETP financés via dotation		
Nombre d'ETP FHQ	11,5	3,5
Nombre d'ETP Centres	9	10
ETP financés via les moyens UE		
Nombre d'ETP FHQ	0	20
Nombre d'ETP Centres	0	19
Total ETP	20,5	52,5

Annexes

Annexe 1. Composition de la Commission

La Commission est présidée par le professeur émérite Marc Bossuyt.

La Commission se compose également, conformément à l'article 2 de la Déclaration de fondation, des membres suivants ou d'un suppléant désigné par eux:

- le Directeur général de l'Office des Étrangers: Monsieur F. ROOSEMONT, et comme suppléant Mme K. BERGANS, conseiller-général;
- le Commissaire général de la Police fédérale: Mme C. DE BOLLE (succédé par Monsieur M. DE MESMAEKER), et comme suppléant Monsieur A. DESENFANTS, directeur-général;
- l'Inspecteur général de l'Inspection générale de la Police fédérale et de la police locale: Monsieur T. GILLIS, et comme suppléant Monsieur J. DE VOLDER, inspecteur-général-adjoint;
- le Directeur général de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile: Monsieur J.-P. LUXEN, et comme suppléant Mme F. FRANCOIS, Directeur d'appui stratégique;
- le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides: Monsieur D. VAN DEN BULCK ;
- un représentant de l'association belge des pilotes: Monsieur P. ROMBOUTS, et comme suppléant Monsieur J. DELOOZE ;
- un représentant du transporteur aérien public titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité, tel que visée dans le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, délivrée par le Directeur général de la Direction générale Transport aérien du SPF Mobilité et Transports: Monsieur W. VANDENBERGH, SN Brussels Airlines.

La Commission a également convié à ses réunions:

- le Directeur général de l'Aviation du SPF Mobilité et Transports: Monsieur P. VANHEYSTE, et comme suppléant Mme K. DU PONT, Chef de service Sûreté aérienne ; et
- le Président de la Commission permanente de la Police locale: Monsieur N. PAELINCK, et comme suppléants Monsieur O. LIBOIS, chef de corps Namur et Monsieur S. MUYTERS, chef de corps Anvers.

Mme E. VERHEIJDEN (SPF Intérieur, Services de la Présidente du comité de Direction) et Mme C. FERMONT (Office des Étrangers, Bureau d'études) étaient à la base du secrétariat. Elles ont ensuite été remplacées par Mme J. VAN MOL (Office des Étrangers, Bureau d'études) et Mme K. VERSTRAELEN (Office des Étrangers, Direction générale). Mme J. VAN MOL a été remplacée par Monsieur G. BEUTELS (Office des Étrangers, Bureau d'études), Mme V. HOEFNAGELS (Office des Étrangers, Bureau d'études) et Mme A. MAKUBI MANDA (Office des Étrangers, Bureau d'études).

Annexe 2. Aperçu des réunions de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers

9 mars 2018
20 avril 2018
25 mai 2018
29 juin 2018
21 septembre 2018
23 novembre 2018
14 décembre 2018
22 février 2019
17 mai 2019
14 juin 2019
19 juillet 2019
27 septembre 2019
30 septembre 2019
22 novembre 2019